

LE RÉGIME ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES PORTS MARITIMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT (DROIT PUBLIC)
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE PUBLIQUEMENT LE 7 JUIN 1967

PAR

Jean GROSIDIER DE MATONS

MEMBRES DU JURY :

Président : M. Georges PÉQUIGNOT, Doyen.

Suffragants : M. Robert BADOIN, Professeur.

M. Jean CALAIS-AULOY, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, rue Soufflot, 20

1969



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548305_0027

Le régime administratif
et financier
des ports maritimes

UNIVERSITE DE MONTPELLIER
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LE RÉGIME ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES PORTS MARITIMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT (DROIT PUBLIC)
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE PUBLIQUEMENT LE 7 JUIN 1967

PAR

Jean GROSDIDIER DE MATONS

MEMBRES DU JURY :

Président : M. Georges PÉQUIGNOT, Doyen.

Suffragants : M. Robert BADOVIN, Professeur.

M. Jean CALAIS-AULOY, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, rue Soufflot, 20

1969



A Chantal, qui l'a bien mérité.

AVERTISSEMENT

En écrivant cet ouvrage, l'auteur n'a pas entendu rédiger un manuel ou une encyclopédie d'administration portuaire. Ceci explique les omissions que ne manquera pas de relever le lecteur averti.

Il s'agit simplement ici d'exposer la thèse suivant laquelle, à travers les différents systèmes de droit, les mêmes problèmes de gestion conduisent à des solutions juridiques équivalentes. En particulier, le régime de l'autonomie caractérise les grands ports modernes, non par suite d'une tendance contemporaine au démembrement de l'Etat, mais parce que, dans tous les pays, les impératifs techniques de la gestion sont les mêmes et fondent ainsi l'unité de la notion de port maritime.

De même, l'auteur n'a pas voulu prendre parti dans les conflits majeurs ou mineurs qui séparent les différents acteurs de la vie portuaire. Ce travail est avant tout juridique, mais il est vrai que le droit est une chose vivante et que son application se fait en fonction des passions qui agitent les hommes. Aucun de ceux qui participent aux activités des ports ne sera sans doute pleinement satisfait des conclusions tirées et des appréciations portées, mais tous devront se souvenir que l'auteur est indifférent aux querelles corporatives et aux disputes d'intérêts. Seul retient son attention le service public portuaire et son utilisation dans l'intérêt général. C'est en fonction de ce seul intérêt général qu'il juge les doctrines et les comportements des milieux portuaires, ce qui n'exclut ni la sympathie ni l'estime pour les efforts et l'énergie de ces mêmes milieux.

L'auteur ne peut citer individuellement tous ceux qui, de près ou de loin, l'ont aidé dans ses travaux.

M. le professeur Gervais avait accepté de patronner cette thèse, mais sa disparition brutale ne lui a pas permis d'en voir l'achèvement. M. le doyen Péquignot doit être remercié d'avoir bien voulu, malgré ses multiples occupations, prendre sa suite.

La reconnaissance de l'auteur va particulièrement à ceux qui l'ont initié à la science du droit et dont certains sont devenus ses

amis ; parmi eux MM. les professeurs Tixier, Calais-Auloy, Nizard, Leroy, M. Boutet, maître des requêtes au Conseil d'Etat, Mmes Abitbol et Ramboz, maître-assistants, occupent un rang tout particulier.

D'autres ont suivi son entreprise, l'ont encouragée ou en ont facilité la réalisation matérielle : S.E. M. Alcide Kacou, ministre des Travaux publics de la République de Côte d'Ivoire, M. l'ingénieur général Callet, vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, M. l'ingénieur général Bonnal, chef du Service de la coopération technique au ministère de l'Equipeement, MM. les professeurs Alliot, Gautron et Langavant, MM. Pautrel et Odah, successivement directeurs du port d'Abidjan, M. Rocca, sous-directeur de l'Ecole nationale d'administration de Côte d'Ivoire.

Nombreux ont été ceux qui ont répondu aux demandes de documentation, et, en particulier, l'amabilité de l'Association des grand ports français et celle de M. Adam, directeur de l'Outillage du port autonome de Bordeaux, n'ont jamais été trouvées en défaut.

A trois personnes enfin, à l'égard desquelles il a contracté tant de dettes, l'auteur veut présenter ici son hommage le plus affectueux et reconnaissant : au commandant Dautais, ancien commandant du port d'Abidjan, au professeur Cocatre Zilgien, de la faculté de droit de Lille, et au maître des requêtes au Conseil d'Etat Jean Méric. Il sait ce qu'il doit à leur amitié, à leurs encouragements et à leur exemple.

INTRODUCTION GENERALE

1. — Le but de cette introduction est de préciser certaines notions tout en exposant l'objet de cet ouvrage.

La confusion étant souvent faite entre les différents sens du mot « port », qui est amphibologique, une définition est donc nécessaire (I).

Le port maritime étant un cadre d'action économique, nous dégagerons ensuite, pour n'y plus revenir, les principales données de l'économie portuaire (II).

Le port étant également un outil économique et un cadre fonctionnel, nous étudierons les différentes fonctions portuaires (III).

I. — LA NOTION DE PORT MARITIME

Plusieurs définitions peuvent être données du port maritime.

2. — Au sens général, un port est « un lieu aménagé sur la côte pour permettre aux navires de faire leurs opérations commerciales à l'abri de la mer du large¹ ». En anglais, le terme « harbour » est le plus souvent employé pour désigner le port à cet égard ; en français, le mot « hâvre », qui lui correspond, désigne un espace naturel. Valin écrit justement dans son *Commentaire de l'Ordonnance sur la Marine* d'août 1681 que « le port comprend bien le hâvre, mais peut s'étendre plus loin² ». Valin a donc très bien vu que la notion de port impliquait un certain aménagement de la main de l'homme.

La jurisprudence est dans le même sens : « Un hâvre n'est autre qu'un petit port naturel, susceptible de recevoir et d'abriter des navires sans avoir été transformé par la main de l'homme³. »

1. Le Clère, *Glossaire des termes de marine*, 1960, p. 385.

2. *Nouveau Commentaire*, 1765, p. 447.

3. C.E., 7 mai 1880, Meille.

De même, un ingénieur écrit : « Construire un port, c'est aménager un plan d'eau suffisamment à l'abri de la mer pour pouvoir charger et décharger facilement les navires⁴. » Plus précis encore, un économiste, M. Latty, propose la définition suivante : « Le port maritime est l'espace que la mer emplit continuellement ou par intermittence et dans lequel les navires, abrités contre le vent et les lames, peuvent être construits, entretenus, réparés, chargés et déchargés⁵. » Enfin, un administrateur portuaire britannique tire parti du caractère lapidaire de sa langue natale pour écrire : « A port is a shore-based installation for the transfer of goods to and from ships⁶. »

Au sens général, le port est donc un aménagement de la côte au service du trafic maritime, ou établissement portuaire, le terme « établissement » étant évidemment pris ici dans le sens qu'il a dans l'expression « établissement dangereux » et non dans le sens « établissement public ».

Mais ce sens général a déjà une signification juridique, puisqu'il situe le port par rapport au domaine. La définition de M. Latty, citée ci-dessus, est reprise par l'article 1^{er} des décrets du 22 février 1935 réglementant la police respectivement dans les Etablissements français de l'Océanie et de Madagascar. Cette même définition a été utilisée par M. Juret dans son ouvrage sur le domaine public maritime ; c'est à elle aussi que se rapporte l'article 1^{er} du Code des ports maritimes⁷, concernant la délimitation des ports maritimes.

3. — C'est également dans ce sens géographique que le droit international définit le port de mer : « Sont considérés comme ports maritimes, les ports fréquentés par les navires de mer et servant au commerce extérieur », déclare l'article 1^{er} du Statut sur le régime international des ports maritimes (Convention de Genève du 9 décembre 1923). La doctrine internationaliste, s'étant intéressée jusqu'ici aux problèmes d'accès des ports, de police des navires étrangers, de liberté du commerce international, n'a pas cherché à étendre la définition⁸.

4. — Or, celle-ci est incomplète. Un port peut exister, qui n'a reçu qu'un aménagement sommaire ou inexistant. Lorsqu'un navire mouille sur une rade foraine de la Côte occidentale d'Afrique ou du Grand Archipel d'Asie pour y embarquer des bois flottés à partir de la plage, il fréquente éventuellement un havre, non un port au sens géographique et général du mot. Inversement, des rades peu-

4. J. Larras, *Cours d'hydraulique et de travaux maritimes*, 1958, p. 407.

5. J. Latty, *Traité d'économie maritime*, 1960, t. IV, p. 3.

6. R.B. Oram, *Cargo handling and the modern port*, 1965, p. 1.

7. D. 56-321 du 27 mars 1956, *J.O.R.F.*, p. 3066.

8. Cf. R. Laun in *Recueil des cours*, 1926, V-15, p. 2-143.

vent être aujourd'hui équipées par des entreprises sur la côte, et cependant les navires qui y opèrent vont faire leurs formalités dans un port voisin, ouvert au trafic⁹.

Le port n'est donc administrativement défini que par les limites que lui donnent les autorités, et spécialement la Douane ; ces limites peuvent être celles d'une plage nue¹⁰, comme d'une vaste étendue de terres et de mer¹¹.

La définition administrative du port sera donc : « Un lieu de la côte spécialement désigné par l'autorité administrative compétente pour servir aux opérations du commerce maritime. »

Cette définition est retenue en particulier par le droit anglo-saxon. Ainsi : « Le ministre des Travaux publics peut déclarer être un port au sens de la présente Ordonnance, tout emplacement de la côte nigérienne » (Fédération of Nigeria Ports Act, art. 6¹²). De même, Quinette de Rochemont et Vétillart écrivent : « En Amérique comme en Angleterre, on désigne sous le nom de port le chef-lieu d'un district littoral créé et délimité par l'autorité compétente, où le public est admis à effectuer, après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi, les opérations commerciales que la législation douanière a placées sous la surveillance et le contrôle du gouvernement¹³. »

En France, la construction d'un nouveau port ou l'agrandissement d'un port existant doivent faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Pour les auteurs qui abordent la matière, l'intervention d'une telle déclaration suffit pour faire reconnaître un port comme port de commerce¹⁴ et il faut considérer comme tels tous les ports qui appartiennent à l'Etat et qui sont utilisés couramment par des navires de mer ; peu importe qu'ils soient situés sur le littoral ou en rivière¹⁵.

Nous ne pouvons donc, sur ce point, accepter telle quelle la définition donnée par Picard dans son *Traité des Eaux*¹⁶ : « Les ports sont des lieux destinés par la nature, et généralement amé-

9. Ainsi, sur la côte du Gabon, la rade ouverte d'Ekouata, et sur celle du Congo, la rade de Nyanga, n'ont aucun équipement. Au Cameroun, la rade de Campo possède une bouée diurne, qui marque le mouillage. Inversement, en 1960, la rade de Grand-Bereby, en Côte d'Ivoire, est équipée et possède même un aéroport, mais n'a pas de bureau de douane.

10. J. Grosdidier de Matons, *Les wharfs de Port-Bouet et de Grand-Bassam (1901-1951)* », *Annales africaines*, 1966.

11. Ainsi du district du port de New York, défini par l'accord entre les Etats de New York et de New Jersey, 1921.

12. Dans le même sens, en Grande-Bretagne, l'article 742 du Merchant Shipping Act de 1894.

13. *Le régime administratif des ports et des voies navigables aux Etats-Unis*, 1904, p. 433.

14. L. Jansse, *Le domaine public de la mer*, Droit maritime comparé, 1939, p. 41.

15. C.E., 20 mars 1891, *Ville de Rouen*, Lebon, p. 249.

16. p. 196.

liorés ou transformés par l'art de l'ingénieur, dans lesquels les bâtiments de mer viennent aborder, soit pour y opérer l'embarquement ou le débarquement des passagers et des marchandises, soit pour s'y abriter ou s'y réparer », même si cette définition est complétée par la mention suivante : ... « à n'envisager que les seuls ports classés par la Douane ou entretenus par les soins de l'Administration des ponts et chaussées ». Cette définition est en effet presque entièrement géographique, là où le critère juridique doit dominer.

M. Juret, dans son ouvrage sur le domaine public maritime, utilise les définitions géographiques : « Point du rivage aménagé par la main de l'homme¹⁷ » ; s'agissant de situer le port au point de vue de la théorie du domaine public, cette définition est admissible. Mais l'auteur étudie ensuite le régime administratif des ports et reprend la définition de Latty : « Un port est l'espace que la mer remplit continuellement, etc. » Il n'est donc pas passé de la définition géographique à la définition administrative ; sa méthode est semblable à celle de Picard et nous ne pensons pas non plus pouvoir l'admettre.

La définition administrative permet d'étudier les conditions dans lesquelles est établi le port, la nature de la décision qui autorise son ouverture, le régime domanial applicable aux eaux du port et au sol du rivage ainsi affecté, le régime de police applicable aux mouvements de navires et de marchandises. Chacune de ces matières peut être traitée séparément, à son caractère spécifique, appartient à une branche différente du droit public ; une coordination est nécessaire ; dès lors qu'elle apparaîtra, le problème se posera de créer un organisme pour l'assurer, de définir les pouvoirs de cet organisme et de préciser son mode de gestion.

Malgré sa valeur juridique, la définition administrative est donc incomplète ; elle ne contient pas la notion d'institution dans le sens d'organisation dotée de règles fondamentales de fonctionnement, qu'après M. Reuter, nous proposons de donner ici à ce mot.

5. — Pour parvenir à cette notion, il faudra donc étudier le régime des ports, c'est-à-dire l'ensemble des règles de droit qui assurent la coordination des diverses activités portuaires.

Cette coordination peut être lâche ou étroite. Si elle est lâche, le port, en tant qu'organisme, est inexistant. Si elle est étroite, le port se personnalise, un organisme se crée, qui tend à diriger ou à contrôler un nombre croissant d'activités.

Cet organisme peut être un service administratif, un service industriel en régie, un établissement public, une société privée concessionnaire. Peu importe la solution adoptée : elle est toujours caractérisée par une intervention quelconque de l'Etat.

En effet, « les ports sont des entreprises qui intéressent trop

17. p. 67.

directement l'Etat pour que leur construction et leur administration puissent être confiées à des particuliers, sinon sous le contrôle de l'Autorité¹⁸ ». La justification ici donnée est purement politique ; comme nous le verrons, ce qui justifie en fait l'intervention de l'Etat, c'est l'établissement du port sur le domaine public maritime¹⁹, et la solution est la même dans les divers systèmes juridiques : la common law anglaise attribue à la Couronne une autorité complète sur le rivage, à la fois droit de juridiction et droit de police ; le droit américain voit dans le droit supérieur (paramount) de navigation, exercé par l'Etat dans l'intérêt collectif des citoyens, la raison d'être du contrôle étatique ; le droit romain analyse les droits de l'Etat sur le rivage comme un usage commun, reconnu par le jus gentium. Mais, dans les divers systèmes, le résultat est équivalent : l'existence du port et son exploitation résultent d'une décision étatique.

Bien que l'organisation lâche existe encore, il est incontestable que la notion d'unité fonctionnelle du port maritime et par là-même de personnalisation du port, sous l'autorité de l'Etat, fait de constants progrès. De plus en plus rarement, les organismes portuaires sont des institutions de droit privé, et les services publics contrôlent un nombre croissant d'activités économiques ayant, dans les ports, un caractère d'intérêt général.

Une troisième définition, celle-là institutionnelle, peut être dégagée : « Un port est un organisme chargé d'assurer ou de coordonner l'aménagement, l'entretien, la police et l'exploitation d'ouvrages maritimes ou fluviaux destinés à recevoir des navires. »

Cette définition correspond du reste aux termes de l'article 1^{er} de la loi 65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes : « L'administration des ports de commerce... est confiée à des *organismes* dénommés « port autonomes », créés par décret en Conseil d'Etat. »

Dans ce sens, la langue juridique anglaise emploie plus volontiers le terme « Port Authority », encore que celui-ci désigne également l'élément dirigeant de l'organisme.

M. le doyen Chauveau donne la définition suivante : « Un port est un service public établi dans une circonscription administrative du domaine public dont les limites sont fixées par un acte administratif de délimitation²⁰. » Cette formule offre l'intérêt de synthétiser les différentes définitions du port maritime ; elle regroupe en effet les aspects géographiques, administratifs et institutionnels du port maritime. Elle doit donc être retenue comme la plus exacte de celles élaborées par la doctrine.

18. Note française du 6 novembre 1903 à la Grande-Bretagne, au sujet du Maroc, in *Documents diplomatiques français relatifs aux origines de la guerre*, 2^e série, t. IV, n° 28, p. 3.

19. C.E., Dorel, 15 novembre 1950, Lebon, p. 557.

20. *Traité de droit maritime*, 1958, n° 78, p. 67.

6. — Le but du présent ouvrage est essentiellement l'étude des régimes de gestion des organismes portuaires.

L'accent sera mis sur le système de droit français, mais la vocation internationale des ports nécessitera des comparaisons avec les systèmes étrangers, l'étude de ceux-ci étant *a priori* moins poussée que celle du régime français.

Ceci introduira un certain déséquilibre dans l'exposé ; nous avons accepté cette éventualité de choix délibéré ; à l'abstention totale de tentative comparatiste, il nous a paru préférable d'utiliser les documents que nous possédions, car ils ne sont pas toujours accessibles, ni très répandus.

Pour ne pas allonger indéfiniment ce texte, nous avons choisi de traiter à fond certains exemples en renonçant à rendre compte en détail du régime de gestion de chaque port.

De même, nous avons limité nos comparaisons aux ports français et des grands Etats maritimes ; les ports du Maghreb et de l'Afrique francophones ont été inclus dans le système français, comme témoignant de la vitalité de notre droit public. Il en est de même de certains ports de l'Afrique anglophone. S'agissant des Etats-Unis, nous avons voulu être prudent, connaissant la complexité de la matière et, du reste, sa richesse juridique ; nous n'avons utilisé notre documentation que dans la mesure où elle permettait d'utiles comparaisons.

Il ne pouvait être question par contre d'ignorer les systèmes allemands, belges et hollandais, soit qu'ils présentent des aspects semblables aux nôtres (montrant ainsi la profonde unité qui relie entre eux les systèmes de gestion portuaire), soit qu'ils attirent suffisamment l'attention de nos spécialistes pour aiguïser leur esprit critique ou inspirer nos réformes.

Des systèmes, sans doute intéressants et sur lesquels les documents ne manquaient pas, ont été laissés de côté, comme n'ayant pas d'influence sur le régime français : ainsi des systèmes portugais ou espagnols.

7. — Or, cette étude n'a qu'une originalité qui est d'être rédigée par un praticien. Car les thèses qui ont été soutenues sur les ports maritimes sont relativement nombreuses dans les rayons des bibliothèques universitaires. Ces ouvrages laissent une large place aux études, voire aux monographies économiques ; elles sont en outre dans leur majorité consacrées au seul problème de l'autonomie des ports, telle qu'elle a été organisée par les lois françaises de 1912 et de 1920.

Cela est naturel ; le mouvement doctrinal concernant le régime des ports ou en faveur de leur autonomie a été extrêmement vigoureux entre 1870 et 1920 : Jules Siegfried, Charles Roux, Paul de Rousiers, Paul Brindeau, Yves Le Trocquer, l'ont illustré et leurs travaux ont été largement diffusés. De 1920 à 1950, une fois les premiers résultats acquis, l'intérêt est moins grand chez les cher-

cheurs, et il est frappant de constater que les nombreux ouvrages qui traitent des offices, des services publics industriels et commerciaux, des établissements publics, étudient peu les ports maritimes, ne recherchent pas d'exemples dans leur gestion, ne tirent pas d'enseignements de leur existence. Il est vrai que leur étroit contrôle par des fonctionnaires techniques favorise peu leur étude juridique sur les documents de première main.

A partir de 1920 cependant, les usagers et les administrateurs portuaires, groupés au sein de l'Association des grands ports français et de l'Union des chambres de commerce maritime, approfondissent la doctrine et suivent de près son développement. Ces travaux restent insuffisamment connus hors des cercles spécialisés et ne se trouvent que dans les bibliothèques de certaines Chambres de commerce²¹. Or, ils sont indispensables à l'étude de notre sujet.

Quoique juridique, cette étude doit s'appuyer sur un minimum de notions économiques et de géographie humaine, qui seront considérées ici comme caractérisant les éléments d'une politique portuaire.

II. — LA NOTION DE POLITIQUE PORTUAIRE

8. — Aussi bien, nous ne voulons pas nous laisser entraîner à étudier en détail les données économiques du problème juridique qui nous intéresse. Un auteur particulièrement qualifié²² situe le problème en écrivant que « le port maritime est profondément engagé dans un réseau complexe de relations économiques... il est en rapport avec de nombreux secteurs de l'économie... et il existe nécessairement entre le secteur portuaire et les autres une contestation permanente qui est un élément indispensable de la vaste dialectique économique ».

Cet auteur ajoute que « ce qui caractérise ce secteur, c'est la complexité de ses relations avec l'économie nationale et avec le commerce mondial ; c'est un secteur charnière »... « sa politique ne peut être définie que par la convergence d'intérêts multiples et contradictoires et la synthèse qu'il doit réaliser est difficile²³ ».

En fait, en posant le problème économique, l'auteur pose le problème juridique. Réaliser une synthèse, tenter de ramener à

21. Particulièrement riches à Paris et à Marseille.

22. D. Laval, in « La politique portuaire de la France », dans l'ouvrage collectif *Marine marchande 1965*, p. 74.

23. Dans le même sens, voir J. Vélitchkovitch, « Réflexions sur une politique portuaire » dans l'ouvrage collectif *Marine marchande 1967*, p. 188 : « La variété ... confère au domaine portuaire son originalité et son caractère intrinsèque de telle sorte qu'il ne soit pas vain de parler d'une politique portuaire. »

l'unité ce qui est diversité, c'est aussi établir un cadre juridique, préciser des règles, créer un organisme. Et si nous nous attachons ici à analyser des problèmes de droit et des règles de fonctionnement, nous ne pouvons perdre de vue que les problèmes économiques sont sous-jacents à notre exposé.

Ces problèmes conditionnent la politique portuaire à qui incombe la charge de les résoudre ; cette politique portuaire assure les relations intersectorielles multiples qui convergent vers le port et en divergent ensuite ; les règles de droit disciplinent ces relations ; des institutions spécifiques, dont la science administrative précise le fonctionnement, ont pour mission de les appliquer. Pour appréhender la réalité portuaire dans sa totalité, il faut donc faire appel à plusieurs disciplines, tout en conservant à leur utilisation un caractère homogène.

Un tel schéma, concernant une institution économique, serait classique si, précisément, le caractère de charnière du secteur portuaire (du reste bien exprimé géographiquement par sa situation frontalière), ne multipliait les contraintes externes et internes de la politique portuaire, contraintes qu'il faut donc examiner.

9. — La contrainte humaine est trop souvent négligée par les économistes et les juristes.

Les ports ont presque toujours une histoire ; ils sont peuplés de membres des professions maritimes, à la fois ouvertes sur l'extérieur et profondément conservatrices, très attachées à la liberté des relations commerciales et cependant jalouses de leurs privilèges, spécialement douées pour les activités portuaires et fortement imbues d'esprit local. Acconiers transitaires, armateurs, compagnies de remorquage, etc. sont généralement réunies en groupements de syndicats professionnels nommés « Fédérations maritimes ». Or, le terme « Fédération » exprime très exactement l'attitude générale de leurs membres : une concurrence extrêmement vive existe entre les différents agents de l'exploitation portuaire²⁴, mais la solidarité est non moins forte vis-à-vis du monde non-maritime et non-portuaire et vis-à-vis de la puissance publique.

On peut donc classer les ports parmi les établissements publics nationaux et élargir le recrutement de leurs conseils d'administration, mais on ne peut en assurer la gestion sans la collaboration des éléments locaux, ce qui constitue une différence fondamentale avec les autres établissements publics de l'Etat : il y a une sociologie et une écologie portuaires, et il y a une sociologie portuaire locale.

Un autre aspect de la contrainte humaine est celle constituée par l'opinion.

La tradition française a, comme nous le verrons, insisté sur le caractère d'ouvrages de travaux publics qu'ont les ports maritimes et en a confié la gestion à des ingénieurs spécialisés dans le génie

24. Cf. M. Zarb, *Les privilèges de la ville de Marseille*, 1961.

civil. Mais les économistes, les assemblées élues, les marins eux-mêmes n'ont pas prêté une très grande attention aux problèmes portuaires ; ce désintéressement s'est même accentué depuis une cinquantaine d'années ; il est très marqué dans la Marine nationale et dans certaines administrations maritimes ; il est parfois total dans les organismes d'action économique.

En 1963, M. Léon Poirier, membre du Conseil économique et social et spécialiste des problèmes portuaires, écrivait : « N'est-il pas grave et symptomatique de constater que dans le très orthodoxe numéro de la *Documentation française* de novembre 1962, le chatoyant tableau de ce que sera la France de 1965, grâce au succès attendu du Quatrième Plan, ne fait aucune allusion aux activités maritimes, seules ainsi à être ignorées ? N'est-il pas évident que le succès du Plan dépendra pour beaucoup du fonctionnement puissant et sans défaillance des transports de marchandises dont la plus grosse masse emprunte les navires de commerce et les ports de commerce ²⁵ ? »

Le même auteur déplore que, dans la grande distinction que la planification française fait à cette époque entre les investissements qui conditionnent l'avenir, et les autres investissements, ceux des ports soient toujours classés dans la seconde catégorie et ainsi soumis aux aléas des possibilités ou des impossibilités budgétaires.

D'une façon générale, et même depuis que ces lignes ont été écrites les investissements portuaires français sont restés inférieurs aux besoins. Il est certes normal que les gouvernants soient appelés à opérer des choix, mais il n'est pas sain qu'ils puissent opérer des choix de cette importance sans que l'opinion s'en inquiète, ce qui est ici le cas. Seule la presse spécialisée, les chambres de commerce maritimes, les personnalités locales et les associations professionnelles réagissent, et leur inquiétude même paraît suspecte ; dès lors en effet qu'un problème économique n'intéresse pas la grande masse, celle-ci est prête à croire que ceux qui ne partagent pas son indifférence défendent des intérêts locaux ou purement personnels ; elle confond en effet trop facilement groupements de compétences et groupes de pression.

10. — De l'importance qu'auront les problèmes portuaires aux yeux des citoyens, découlera la force d'une troisième contrainte humaine : la politique économique générale. Dès lorsque cette politique s'oriente, comme c'est le cas dans les pays du Marché Commun, vers une large ouverture des frontières, les ports sont immédiatement soumis à la concurrence internationale.

Certes, on pourra avancer que le problème se pose dans les mêmes termes pour toutes les activités nationales et que, concer-

25. L. Poirier, « Situation et problèmes des ports de commerce de l'Europe occidentale », dans l'ouvrage collectif *Marine marchande 1965*, p. 59.

nant le Traité de Rome, les ports ne sont pas plus défavorisés que les autres branches du secteur des transports. Cette opinion est inexacte : l'aéroport d'Orly ne saurait être concurrencé directement par un aéroport étranger, ni une ligne de chemin de fer de grande liaison intérieure ; or, il s'agit là d'activités économiques de premier plan. Il est par contre incontestable que rien n'empêchera un industriel parisien d'expédier sa marchandise par Anvers plutôt que par Dunkerque, si la différence du coût du transport terrestre est moins élevée que le surprix payé à Dunkerque par rapport à Anvers : c'est en définitive le coût du transport de bout en bout qui détermine le choix du circuit²⁶. En conséquence, le meilleur mode de gestion portuaire sera, de ce point de vue, celui qui permettra de vendre l'ensemble des services du port au meilleur prix : la finalité économique du régime juridique est évidente.

Lutter contre les détournements de trafic est donc l'un des objectifs de tout organisme portuaire, qui, peu soucieux d'économie générale, a du reste tendance à considérer comme détourné tout trafic qui ne transite pas par ses ouvrages. On a noté²⁷ que le terme « détournement de trafic » était péjoratif comme celui de « détournement de fonds » alors qu'un détournement qui avait pour objet de raccourcir et de simplifier un circuit était dans son principe une opération saine.

Cette lutte peut être impossible par ce que certains facteurs de la contrainte économique sont externes. Une différence importante de taux de fret sur la côte occidentale d'Afrique, née de la lutte de dumping entre deux concurrents, a produit il y a quelques années des détournements de trafic de Rouen sur Marseille. La fermeture du canal de Suez en 1956-1957 a abouti à un détournement de trafic par le Cap, dont a bénéficié le port d'escale de Dakar. De même, la fermeture de la frontière entre le Sénégal et le Soudan en 1960, à la suite de l'éclatement de la Fédération du Mali, a détourné vers Abidjan des marchandises normalement destinées à Dakar, provoquant ici la crise, là l'encombrement. Ces facteurs externes peuvent prendre un caractère durable : ainsi de la perte pour Hambourg d'une partie de son hinterland à la suite de la division de l'Allemagne en deux zones.

Des choix politiques découlent donc des situations économiques que les ports subissent ; il leur reste à adapter leur stratégie au nouvel état de choses. L'élimination de telles anomalies dépend des Etats : une politique portuaire interétatique s'impose, mais elle est à peine ébauchée.

Le schéma décrit ci-dessus ne s'applique complètement qu'aux ports d'intérêt national et à la fonction de transit de tous les ports.

26. Des tôles laminées à Dunkerque ont ainsi embarqué à Anvers.

27. L. Poirier, *op. cit.* Sur la complexité des facteurs pouvant intervenir dans le choix d'un port, voir M. Badouret, *Minerais de fer et transport maritime*, Bureau des recherches géologiques et minières, 1967.

Le port d'intérêt régional ou local peut être moins menacé par la concurrence, car il est souvent plus nettement spécialisé ; lorsqu'il ne l'est pas, il alimente presque toujours une implantation industrielle locale qui lui assure une partie de son trafic. Boulogne est ainsi le premier port français de pêche industrielle, Fécamp le premier port morutier, Cherbourg a été un port d'escale en eau profonde, Sète un port lié en grande partie à l'économie viticole. Aucun de ces ports n'est à proprement parler menacé par la création d'un autre port ayant la même vocation technique et le déclin de ces établissements, lorsqu'il se produit, tient à d'autres causes.

Le port sis dans une île est le type de port impossible à concurrencer à l'échelle internationale. Le Grande-Bretagne possède ainsi un nombre considérable d'établissements : 59 ports de plus de 25 000 habitants contre 33 ports de plus de 10 000 habitants en France²⁸.

Il faut voir la cause de cette multiplication dans la géographie : les premiers ports sont construits dans les estuaires, afin de permettre aux navires de pousser aussi loin que possible les marchandises à l'intérieur des terres. Or, la Grande-Bretagne aligne, sur une surface relativement modeste, neuf grands estuaires²⁹ alors que sur les côtes atlantiques françaises, seules la Seine, la Loire et la Gironde sont accessibles aux navires de mer.

Nous avons découvert ainsi une autre contrainte : la contrainte géographique.

11. — Celle-ci s'exprime par la valeur du site portuaire, notion vaste, qu'on ne saisit qu'en étudiant les influences combinées de la valeur maritime du site géographique, des liaisons terrestres qui le relie aux centres de l'activité nationale, de la valeur des hommes agglomérés sur telle ou telle partie de la côte ou des estuaires³⁰.

Or, l'influence du site maritime n'est pas déterminante. « L'homme ne s'est installé le long de la côte, dans des endroits sélectionnés du mieux qu'il a pu, en recherchant moins ses commodités que l'utilité économique et stratégique des positions³¹. » Cette phrase est essentielle : l'homme est attiré par la côte, mais il est un être terrien et son poste de commandement reste à terre³².

Ces définitions condamnent les efforts courageux des habitants, des commerçants ou des édiles de localités portuaires qui confondent la conjoncture géographique favorable d'un site avec son efficacité économique. L'implantation des ports est gouvernée soit

28. Ceci conduisant à reviser l'opinion classique suivant laquelle « la France a trop de ports ».

29. Tamise, Humber, Tee, Forth, Clyde, Mersey, Severn, Eaux de Southampton.

30. Le Lannou, *Géographie de la Bretagne*, p. 109.

31. Hérubel, *Les ports maritimes*, 1943, p. 17.

32. *Idem*.

par les impératifs de l'avitaillement et de la réparation des navires (facteur externe des routes maritimes), soit par les courants de trafic commercial interne (facteur interne des routes terrestres). Là sont les véritables données du problème : l'expérience prouve que l'homme a toujours à sa disposition les moyens techniques suffisants pour construire le port où il veut l'implanter : « Rien n'empêche, si l'affaire en vaut la peine, de construire, envers et contre tout, un port parfaitement artificiel ³³. » Des ports placés dans des sites aussi peu favorables que ceux de Dunkerque, Cotonou, Nemours ou Casablanca, illustrent cette affirmation qui, à la limite, justifie la construction du port artificiel d'Arromanches.

L'école hâvraise ³⁴ a développé cependant à une époque récente la théorie dite « de la dépendance océanique des organismes ³⁵ portuaires », suivant laquelle « ce ne sont pas les échanges qui entraînent l'établissement des relations maritimes, mais l'inverse... les besoins de la clientèle de l'intérieur, la structure économique de ce qu'on appelle l'arrière-pays ne jouent ici qu'un rôle secondaire sinon nul... ³⁶ ». Nous ne pouvons accepter cette thèse, sans doute applicable à certains ports spécialisés dans le trafic d'escale, et qui, sur le plan administratif, conduirait à écarter de la gestion du port les éléments représentant l'hinterland de l'établissement maritime. Elle est en outre trop nettement démentie par la prospérité de ports comme Rotterdam ou Anvers, ou par les difficultés d'un port privé d'une partie de son hinterland par des vicissitudes politiques, comme Hambourg, pour pouvoir être généralisée.

Quelques exemples illustreront ici la complexité de la notion de site portuaire.

Le site de Marseille n'était favorable qu'à l'époque reculée des premiers trafics méditerranéens ; alors la darse du Vieux-Port paraissait vaste et bien abritée ³⁷. Mais le port est resté deux mille ans confiné dans cette anse et, s'il a prospéré, c'est grâce aux talents de ces habitants et au régime de franchise qu'ils surent obtenir et conserver. L'extension de la Joliette ne s'est faite qu'au xix^e siècle, le long d'une côte si accore qu'on a dû faire passer la ligne de chemin de fer dans de longs tunnels pour lui permettre d'atteindre le cœur de la ville. Le port du temps passé est Arles, implanté sur le Rhône, au point de rupture de charge des trafics maritimes et

33. Le Lannou, *op. cit.*

34. Voir *Revue de la Porte océane* publiée à partir de 1945 avec le concours de la Chambre de commerce du Havre.

35. Le terme « établissement » aurait mieux convenu.

36. P. Amplieux, in *Porte océane*, janvier 1950, p. 18. Contra, et précisément en ce qui concerne Le Havre, J. Vélitchkovitch, *op. cit.*, p. 104 et H. Deschesnes, « L'activité du port du Havre », *Journal de la Marine marchande*, 1964, p. 2158.

37. Encore fallait-il pouvoir y entrer par fort mistral, avec des navires qui ne manœuvraient guère que vent arrière. D'où un système de touage sur les berges.

fluviaux, et qui fut précisément ruiné par la mise en service du chemin de fer de Paris à Marseille³⁸.

La fortune de Saint-Malo s'est faite jusqu'au XVIII^e siècle sur le commerce des toiles bretonnes, donc sur un élément qui n'empruntait rien à la valeur géographique du site, et sur la guerre de course, activité bien particulière. Dès 1740, ce port entre en crise, l'industrie bretonne des toiles déclinant sous l'effet de la concurrence étrangère. Le doyen Le Lannou démontre que « les Malouins devaient la prospérité de leur port bien plus à des ténacités humaines, à des capitaux accumulés, à une race de marins audacieux, à des familles de négociants et d'armateurs entreprenants, qu'à des privilèges de nature littorale ». Au XIX^e siècle, ce port deviendra un grand centre de pêche à la morue³⁹, puis il déclinera de nouveau à partir de 1914, en raison, écrit encore M. Le Lannou, « de la très insuffisante réaction de l'armement breton devant les difficultés croissantes de la pêche morutière », ce qui se traduit par une insuffisante et trop tardive modernisation.

Des remarques équivalentes, concernant l'influence des tempéraments locaux sur le destin d'un port sont faites, non plus par un géographe, mais par un juriste, M. Lagarde, touchant le port de Rouen⁴⁰.

L'exemple de Brest illustre le cas du site maritime à lui seul inopérant. Cette rade profonde et abritée n'a connu aucun développement avant son choix comme port de guerre par Richelieu ; or, cette abstention des populations locales aurait dû attirer l'attention, car, dans un régime de vents d'ouest dominants, le port était inutilisable pour qui voulait en sortir par tous les temps⁴¹. Ce que Vauban avait apprécié dans cette rade, ce n'était pas qu'elle fût splendide et sûre, mais « également à portée de l'Espagne, de l'Angleterre, des Pays-Bas et du Nord, même de l'Afrique et de l'Amé-

38. Sur tous ces points, voir Baratier, Reynaud, Bergasse et autres, « Histoire du commerce de Marseille », 1950 et suiv., 6 vol. Le développement de Marseille se fait désormais hors du site classique, vers le golfe de Fos.

39. Ce port arme jusqu'à cent quarante-six trois-mâts en 1913, une quarantaine vers 1930, vingt-six en 1939. Les Malouins attribuaient volontiers à l'abandon des droits sur le French Shore en 1903, le déclin de l'industrie morutière, qui a eu d'autres causes : la dispersion des capitaux, l'inorganisation du réseau commercial, l'insuffisance des pêcheries malouines, qui fait de Saint-Malo le port d'armement, cependant que Fécamp et Bordeaux sont les ports de déchargement et confisquent à leur profit le négoce de la morue.

40. *Le port de Rouen*, thèse droit, Caen, 1937. Voir également Tocqueville, *Œuvres complètes*, Paris, 1958, t. V, « Voyages en Angleterre », p. 191.

41. La situation de Brest, port fermé par vent d'ouest, c'est-à-dire par vent dominant, est probablement la cause de plusieurs désastres maritimes français de l'époque de la voile, Les Glénans et Concarneau étant des sites qui, malgré les apparences, étaient beaucoup plus favorables. Voir aussi A. Vigarié, dans *Les grands ports de commerce de la Seine au Rhin*, 1964, p. 78. et sq.

rique ». L'idée est née récemment d'utiliser cette situation et d'en faire un centre de réparation et de réception des grands pétroliers.

La race d'Hyères, privée de tout hinterland et d'accès vers l'intérieur, est un autre exemple de site maritime sans effet économique. Le site de Redon est favorable, mais le port a été ruiné par une cause humaine : la politique tarifaire des chemins de fer après 1880 ; il en est de même des ports de la côte nord de la Bretagne. En Roussillon, la qualité du site de Port-Vendres ne peut rien pour faire renaître le trafic disparu de ce qui fut la ligne la plus courte et la mieux abritée vers l'Algérie. Il manque à La Pallice des liaisons intérieures et l'industrialisation de son arrière-pays : l'espoir d'en faire le débouché de la Suisse est irréel, qui ne repose sur aucune base géographique ou humaine.

D'autres exemples, tirés des sites de New York, de Lisbonne, de Rouen, du Havre, de Dakar, montrent que la notion de site favorable à l'implantation portuaire est difficile à cerner, qu'il ne faut pas l'entendre dans un sens strictement géographique, qu'elle est souvent mal comprise localement, parce que prise dans ce sens et qu'elle n'est qu'une des composantes de la contrainte économique générale qui pèse sur les ports. Or, cette contrainte a sa source dans les décisions des hommes, car le port est un acte de l'homme, non un don de la nature.

12. — La contrainte technologique externe est indépendante de la contrainte géographique. Elle résulte essentiellement de la modification de la nature et des dimensions des navires.

La taille des grands navires a été multipliée par dix depuis 1940, et cette évolution n'est pas achevée : de 1940 à 1950, cette multiplication s'est effectuée par deux et, d'ici 1975, elle peut s'effectuer par vingt par rapport à 1940.

En 1963, le directeur du port du Havre écrivait : ... « à vrai dire, l'utilisation de mastodontes de 150 à 200 000 tonnes est surtout le fait d'armateurs japonais et on ne connaît actuellement que deux commandes émanant d'armateurs européens pour des navires de plus de 100 000 tonnes » ... « il est certain que la limitation des ports européens est pour beaucoup dans le plafonnement alors que les ports japonais présentent des profondeurs favorables ⁴². »

Mais, en 1966, le port du Havre annonce que son programme en cours d'exécution a pour objectif de recevoir des navires de 2 000 à 250 000 tonnes de port en lourd et qu'un programme supplémentaire, qui est à l'étude, permettrait de recevoir en 1972 des navires de 400 000 tonnes. Ainsi les autorités portuaires ont-elles cédé devant la contrainte technologique.

Une seconde contrainte technologique découle de la nature de la marchandise à transporter : les mouvements de passagers embarquant avec leurs véhicules à bord de navires spécialisés, les mouve-

42. *Journal de la Marine marchande*, 1966, p. 2441.

ments de containers ou d'unités de charge, bouleversent soudain les conditions d'exploitation des ports. Un port qui ne peut s'adapter doit mourir, et l'on n'a jamais vu une amélioration du transport maritime freinée par les possibilités des ouvrages portuaires. Le scepticisme même des marins, peu ouverts au progrès⁴³ doit céder devant la contrainte créée par les nouveaux procédés.

13. — Or, le port maritime doit être d'autant plus soucieux de modernisation et d'adaptation aux conditions nouvelles du trafic que le transport aérien a crû et croît encore dans de notables proportions. Le passager maritime, mis à part le passager de croisière, est destiné à disparaître⁴⁴ ; le transport de marchandises par air, négligeable il y a trente ans, est de plus en plus important. Les marchandises diverses de grande valeur voyagent désormais par avion, et comme, dans l'ensemble, les taxes portuaires sur les marchandises sont calculées *ad valorem*, l'effet du transport aérien sur les finances portuaires est hors de proportion avec le volume de marchandises ainsi détourné du transport maritime. Une étude purement quantitative du problème conduirait à des conclusions erronées, parce que trop favorables aux ports et aux transporteurs maritimes⁴⁵.

Certes, il resterait à ceux-ci la possibilité d'augmenter leurs tarifs sur les marchandises pondéreuses qui forment désormais l'essentiel de leur trafic ; mais, à moins d'une politique absolument concertée des ports dans ce domaine, qui relève actuellement de l'utopie, l'élasticité du trafic par rapport au prix ne manquera pas,

43. Dans ce sens, voir *Revue maritime*, 1960, p. 69.

44. Les statistiques sont, dans ce domaine, difficiles à exploiter, car si le passager transporté sur de grandes et moyennes distances tend à disparaître, le trafic augmente sur de petites distances (excursionnistes, touristes). L'évolution par rapport au total transporté par mer et par air, est plus significative : la part relative du navire diminue régulièrement et représente désormais moins de 20 % du trafic.

45. Le trafic mondial du fret aérien est passé de 770 millions de tonnes-kilomètres en 1950 à 2 180 millions en 1960 et a atteint plus de 5 milliards de tonnes-kilomètres en 1965. Sur l'Amérique du Nord, il a porté sur 161 000 tonnes en 1965 et on prévoit qu'il atteindra 600 000 tonnes en 1970 et 1,6 million de tonnes en 1975, soit sensiblement l'équivalent du volume actuel des exportations françaises sur les Etats-Unis : « Plus encore que leur quantité, c'est la qualité des produits qui échappent peu à peu à la voie maritime qu'il faut considérer. Les compagnies aériennes transportent en effet les marchandises ayant la plus grande valeur spécifique, celles précisément pour lesquelles le fret est le plus élevé. La mise en œuvre prochaine d'avions géants et la modification progressive de la mentalité des transporteurs aériens, pour qui l'acheminement du fret cesse peu à peu d'être considéré comme une activité secondaire, ne manquent pas d'être préoccupantes pour l'avenir des lignes régulières. » (*La Marine marchande, Etudes et statistiques*, 1966, p. 37.) Voir aussi J. Jodeau, « Réflexions sur le transport aérien du fret », ouvrage collectif *Marine marchande 1967*, p. 158.

à long terme, de jouer contre le port qui aura augmenté ses prix, et spécialement contre l'établissement maritime traditionnel. Car il se crée, par suite des améliorations apportées aux voies de navigation intérieure, des ports situés de plus en plus loin à l'intérieur des terres, l'aménagement du canal du Saint-Laurent jusqu'aux Grands Lacs étant l'illustration la plus topique de cette évolution.

14. — Si nous avons limité cet exposé préliminaire à l'étude des données externes de l'économie portuaire, c'est parce que l'objet de cette thèse est, en fin de compte, l'étude des données juridiques externes, qui s'expriment par le régime juridique imposé de l'extérieur au port maritime, le système de droit choisi représentant ce donné auquel le port doit se soumettre.

La trame du premier titre de cette étude analyse cette superstructure juridique ; s'agissant des données économiques internes : investissements, financement, tarification, leur étude est inséparable de l'exposé des règles juridiques qui les normalisent ; c'est pourquoi elles ne trouvent pas leur place dans cette introduction, mais au cœur même de la seconde partie de cet ouvrage.

Mais l'étude économique qui vient d'être faite ne peut servir à elle seule d'introduction : une étude fonctionnelle est également nécessaire.

III. — LA NOTION DE FONCTION PORTUAIRE

Nous distinguerons dans cette étude deux notions fondamentales : les fonctions remplies par l'établissement portuaire en tant qu'unité technique et économique et les fonctions remplies dans l'organisme portuaire en tant qu'institution juridique et administrative.

15. — La fonction originelle des ports, écrit M. Hérubel⁴⁶, est militaire ; les ports sont nés des besoins de sécurité, sécurité des habitants et des marchandises. Puis le commerce s'est emparé des ports et a tiré parti de la protection qu'ils offraient ; dans les régimes thalassocratiques, la fonction militaire s'est conjuguée avec la fonction économique pour obtenir la maîtrise de la mer, condition de la liberté du commerce maritime.

Nous n'envisagerons pas ici cette fonction militaire des ports de commerce, ce qui ne signifie pas qu'elle soit négligeable et, parfois, sans influence sur certains aspects de leur gestion.

16. — S'agissant des fonctions conformes à la vocation des ports de commerce, l'économiste Paul de Rousiers⁴⁷ distinguait

46. *Op. cit.*, p. 82.

47. *Les grands ports de France*, 1908, p. 26.

entre la fonction régionale, la fonction industrielle et la fonction commerciale. Cette classification a été reprise par les auteurs et elle a servi de trame à de nombreuses monographies économiques⁴⁸.

Certaines marchandises, observait de Rousiers, passent par le port parce qu'il représente dans le trajet qu'elles ont à faire de leur lieu d'origine à leur lieu de destination, le point de jonction le plus avantageux entre le transport par mer et le transport par terre. Ceci correspond à la fonction régionale du port.

Une seconde catégorie de marchandises ne vient au port que pour être traitée industriellement dans ses environs immédiats. Le port a dans ce cas une vocation industrielle.

Enfin, une troisième catégorie de marchandises n'entre dans le port que pour en repartir par mer. Pour elle, le port est un carrefour de lignes de navigation et un marché ; il s'agit ici de la fonction commerciale.

Ainsi, la prospérité d'un port « tient réellement à trois séries de caractères : facilités commerciales qu'il présente, centre industriel qu'il dessert, hinterland ».

En fait, la classification de Rousiers a vieilli et sans doute présentait-elle des insuffisances dès son origine. Paul de Rousiers a en effet insisté sur le rôle de la marchandise dans le port, non sur les fonctions d'avitaillement et de réparations, essentielles pour certains ports et leur raison d'être. La fonction régionale, d'autre part, est difficile à distinguer d'une fonction commerciale qui tend à diminuer d'importance. La fonction industrielle prend au contraire de plus en plus de développement et le port devient une juxtaposition de quais et d'usines au bord de l'eau.

M. Perpillou⁴⁹ propose une autre classification des fonctions portuaires. Il considère celles-ci sous quatre aspects : la nature des chargements de navires, la nature des relations extérieures (faibles ou longs parcours), la nature des relations intérieures (fonction régionale ou fonction industrielle), la nature et la destination des marchandises manutentionnées (dépôt ou transit).

M. Vigarié⁵⁰ a également repris le problème. Distinguant entre les ports de dépendance continentale et les ports de dépendance océanique, et par là-même influencé par l'école havraise à laquelle il a appartenu, cet auteur opère une double classification suivant les équipements.

Nous ne nous attarderons pas sur ces problèmes de classifica-

48. Ainsi : H. Baéra, *Le rôle économique du port d'Alger*, thèse, Aix, 1924 ; J. Eyquem, *Les ports de la zone française du Maroc*, thèse, Alger, 1933 ; J. Lagarde, *Le port de Rouen, sa fonction commerciale, sa fonction industrielle*, thèse, Caen, 1937 ; E. Montagne, *Le rôle industriel du port de Marseille*, thèse Aix, 1924 ; M. Byé, *Le port de Gênes et le port de Marseille*, thèse Lettres, Lyon, 1928.

49. Les cours de Sorbonne, *Géographie de la circulation, La navigation maritime, Les transports maritimes*, s.d. (1960).

50. *Op. cit.*, p. 46 et suiv.

tion économique, qui ne présentent pas d'intérêt juridique, mais qui mettent en valeur la complexité des problèmes portuaires.

La transformation des fonctions d'un port a cependant à la longue une influence sur son mode de gestion, car elle modifie le milieu humain portuaire. En ce qui concerne les ports industriels, par exemple, il faudra désormais associer à leur gestion non seulement les représentants des professions traditionnellement portuaires mais encore ceux des nouvelles activités.

17. — L'étude des fonctions accomplies par le port intéresse l'établissement portuaire ; l'étude des fonctions remplies dans le port concerne l'organisme portuaire.

La classification des fonctions internes n'a pas retenu l'attention des économistes contemporains de de Rousiers. Cela est regrettable, car sans doute le problème de l'autonomie aurait été mieux compris si l'analyse fonctionnelle avait été correctement effectuée. Par contre, à la même époque, un grand ingénieur, Quinette de Rochemont, en avait fait la base de ses monographies portuaires ⁵¹.

Le port, aménagé de la main de l'homme, est constitué par un ensemble d'ouvrages. La première fonction à remplir sera donc la construction de ces ouvrages, l'entretien des passes et des fonds, la mise en place, sur cette infrastructure, d'une superstructure immobilière. Nous nommerons cette fonction « fonction de travaux ».

D'une façon générale, les organismes portuaires assurent eux-mêmes la direction de leurs travaux ; il est rare que ceux-ci soient confiés à un autre organisme, l'organisme portuaire ne prenant à sa charge que l'exploitation.

Nous verrons qu'il est de règle que l'Etat prenne à sa charge tout ou partie de l'établissement des accès d'un port, ce qui matérialise le fait que le port est toujours, dans une certaine mesure, d'intérêt national et qu'il est établi sur le domaine public de l'Etat. De même, il est assez généralement de règle que la défense des côtes et le balisage soient de la compétence de l'Etat. Les limites de la compétence entre le service du port et le service maritime de l'Etat varient suivant les circonstances. Ces services peuvent être confondus au sein de l'organisme portuaire ou placés en dehors de lui. Dans ce cas, une compensation s'opère entre les différents budgets intéressés. Il y a dédoublement fonctionnel du service lorsque le port est personnalisé et possède une personnalité différente de celle de l'Etat.

Une fois mis en place, le port doit être exploité. L'exploitation d'un port consiste dans l'utilisation des quais, la mise en œuvre des outillages, l'occupation des magasins, l'utilisation des terre-pleins, le travail de chargement et de déchargement des navires, le remorquage, l'aconage, etc.

Ce travail peut être soit totalement accompli par l'organisme

51. *Les ports des Etats-Unis*, Paris, 1904.

portuaire (Port de Lagos), soit en majorité par celui-ci (Port of London Authority), soit en partie par celui-ci, qui loue ses équipements à des usagers (ports autonomes français) ; le port peut également s'abstenir d'intervenir dans ce domaine (ports français non autonomes).

Le degré de participation des services de l'organisme portuaire à l'exploitation mesure la volonté dirigiste de celui-ci.

Seule de toutes les fonctions accomplies dans le port, la fonction d'exploitation peut être considérée comme une fin en soi. La justification de la fonction de travaux est en particulier de créer l'infrastructure nécessaire à l'exploitation.

La troisième fonction exercée sur le port est la fonction de police.

Certains aspects de cette police intéressent directement l'exploitation du port : mouvements de navires, police des stockages de marchandises, police des marchandises dangereuses et de la sécurité contre l'incendie, police du domaine. Ces fonctions sont exercées soit par l'Etat, soit par la commune, soit par l'organisme portuaire.

D'autres aspects de la fonction de police dépassent le cadre juridique de l'organisme, tout en s'exerçant dans son ressort territorial : police de la santé maritime, police de l'immigration, police douanière, police judiciaire, etc. Ces fonctions ne sont en principe pas exercées par l'organisme portuaire.

Mais cette classification tripartite subit elle-même un vieillissement dans la mesure où les problèmes fonciers prennent, avec les aménagements industriels des ports, une importance grandissante. Certains ports ont fait de la politique foncière une des fonctions essentielles de leur administration ; nous le découvrirons dans cet ouvrage, comme nous découvrirons l'influence de ce problème sur la définition même du port maritime.

18. — Nous trouverons également des problèmes fonctionnels en ce qui concerne l'activité des agents de l'organisme portuaire.

Il y a ainsi une fonction administrative, de la compétence d'organes délibérants lorsque le port a la personnalité morale, une fonction de direction exercée par un agent spécialement désigné à cet effet, et une fonction de commandement maritime.

La séparation entre ces différentes fonctions manque du reste de netteté.

19. — L'étude détaillée des différentes fonctions est intégrée aux textes du présent ouvrage, car nous avons refusé de l'utiliser pour construire un plan qui aurait été purement analytique.

Le choix entre les fonctions à accomplir par l'organisme détermine souvent le choix des régimes de gestion ; ceux-ci varient fortement d'un système de droit à l'autre et, à l'intérieur de chaque système, d'un pays à l'autre. Une impression de diversité s'en dégage, qui domine la première partie de cette thèse ; mais les problèmes à résoudre étant de même nature, la notion d'unité est utilisée comme fil directeur de la seconde partie.

PREMIERE PARTIE

LE CHOIX DES REGIMES DE GESTION
OU
LA DIVERSITE APPARENTE
DES PORTS MARITIMES

INTRODUCTION

Deux notions dominent la première partie de cette étude : la notion de personnalité morale et la notion de fonction de l'organisme portuaire.

20. — Etudier le choix entre les régimes de gestion des ports de commerce, c'est étudier le choix entre les régimes de centralisation et les régimes de décentralisation. Dans le domaine portuaire, l'usage, puis la loi ont consacré le terme de « port autonome », qui désigne l'organisme portuaire doté de la personnalité morale, dans des conditions fixées par le législateur.

Nancel-Penard¹ écrit : « L'autonomie est une marque de décentralisation. L'autonomie entraînant la dépossession des prérogatives de l'Etat en matière de construction, d'entretien et d'administration des ports de commerce, on peut donc considérer le mouvement en faveur de l'autonomie auquel nous assistons actuellement comme se rattachant aux théories décentralisatrices. » Cette doctrine, qui est classique, apprécie la personnalité morale par rapport à l'Etat ; elle considère comme décentralisateur tout système qui libère le port de l'emprise étatique, centralisateur tout système inverse. Elle n'est cependant pas exacte, car c'est par rapport à toute collectivité dotée de pouvoirs de décision que devra s'apprécier la personnalité juridique propre de l'organisme portuaire : la gestion par une commune n'est pas étatique, et elle peut cependant être centralisée ; elle est alors centralisée par rapport à la commune, elle-même décentralisée par rapport à l'Etat. Pour l'organisme portuaire, le résultat est juridiquement le même que si la centralisation était étatique : le port n'a pas de personnalité morale. Tout au plus doit-on admettre, sur le plan pratique, que le centre de décision se trouvant plus proche de l'organisme portuaire, la gestion quotidienne du port est rendue plus aisée.

21. — La classification des ports d'après les différentes fonc-

1. *Essai sur l'autonomie des ports de commerce*, 1908, p. 4.

tions que peut exercer l'organisme portuaire : travaux, exploitation, police, vient recouper la classification basée sur l'existence ou la non-existence d'une personnalité morale portuaire. L'organisme portuaire peut, soit gérer le minimum de services, soit étendre son activité à tout ou partie des services administratifs intéressés au port, soit prendre en charge les activités industrielles et commerciales, soit être un concessionnaire de service public, sans attributions de puissance publique. Au contraire, le port autonome tend à étendre ses attributions administratives et ses attributions industrielles et commerciales ; il est le symbole de l'unité de la fonction économique et administrative portuaire.

Ce processus est, nous le verrons, extrêmement important sur le plan de la doctrine de la décentralisation.

En conséquence, les deux titres de cette première partie, formés chacun de deux chapitres, seront intitulés :

I. — *Le port non autonome.*

II. — *Le port autonome.*

TITRE PREMIER

LE PORT NON AUTONOME

22. — C'est par rapport à l'Etat que doivent s'apprécier les régimes de gestion des ports non autonomes.

Tous les auteurs insistent sur le fait que l'Etat joue toujours un rôle en matière de ports de commerce. Freycinet¹ justifiait cette intervention au nom de la théorie économique, l'Etat seul ayant une vue d'ensemble de l'économie générale ; Le Trocquer invoque la nécessité de coordonner des efforts dispersés², Colson le souci d'efficacité³, les auteurs modernes les impératifs de la planification. Nous reviendrons ultérieurement sur ces opinions.

En conséquence, la gestion d'un port non autonome suppose toujours un certain degré d'intervention étatique.

Dans un premier système, qui conduit à un régime de gestion non étatique, cette intervention est réduite au minimum ; l'Etat laisse la direction effective du port et son exploitation à un concessionnaire.

La mise en œuvre de cette solution comporte de nombreuses nuances : elle fait intervenir ou non les collectivités locales, elle revêt en principe la forme d'une concession, mais peut ne pas correspondre en fait au schéma juridique des concessions, lorsque l'importance géographique et financière de cette concession aboutit à une abdication de fait de la puissance publique.

Dans un second système, au contraire, l'Etat dirige le port, accordant à certains usagers des concessions d'outillage public et des permissions d'outillage privé, et les appelant à participer à la gestion dans des organes consultatifs. Il y a équilibre entre les activités administratives, exercées par la puissance publique, et les activités industrielles et commerciales, assurées par des particuliers

1. Chambre des députés, 11 juillet 1879.

2. *Rôle de l'Etat en matière de travaux publics*, 1914, p. 69.

3. *Traité d'économie politique*, 1910, t. IV.

ou des assemblées consulaires. Ce schéma est celui des ports français non autonomes.

Mais il peut être lui-même altéré par deux éléments, soit que l'Etat prenne en régie la totalité des activités industrielles et commerciales, l'unité du port étant réalisée à son profit, soit comme on l'a vu plus haut, que l'Etat s'efface devant un concessionnaire d'outillage monopoleur, et qui, en fait sinon en droit, est tout-puissant dans le port. On est alors ramené au cas précédent.

23. — Ces deux systèmes seront étudiés dans deux chapitres intitulés :

1. — Les régimes de gestion à faible intervention étatique.
2. — Les régimes de gestion à forte intervention étatique.

CHAPITRE I

LES REGIMES DE GESTION A FAIBLE INTERVENTION ETATIQUE

24. — Les régimes de gestion à faible intervention étatique peuvent être groupés sous deux rubriques.

Dans un premier cas, l'Etat concède la gestion des ports aux collectivités locales et, spécialement, aux municipalités.

Dans un second cas, l'Etat concède cette gestion à une société privée.

Il est entendu que, dans ces deux hypothèses, l'emprise de la collectivité locale ou de l'entrepreneur privé s'étend à l'ensemble du port et à l'ensemble des fonctions portuaires (avec certaines réserves concernant les attributions de puissance publique). Par contre, lorsque l'activité du concessionnaire ne s'étend qu'à certaines des fonctions portuaires, sous la direction effective de l'Etat, il y a régime de forte intervention étatique, qui sera traité au chapitre suivant.

Ceci est très important. Il y a là, en effet, un problème de dimensions ; un même cahier des charges peut donner un aspect juridique identique à deux réalités portuaires différentes ; dans les deux cas, le concessionnaire est qualifié « concessionnaire d'outillage public », mais, dans un port qu'il exploite seul, il est en fait le maître, et le régime applicable sera un régime « de faible intervention étatique » : la confrontation contractuelle entre l'autorité concédante et le bénéficiaire de la concession que constitue le cahier des charges¹ a tourné à l'avantage du concessionnaire.

La gestion des ports par les collectivités locales fera l'objet de la section I du présent chapitre, la section II étant consacrée à la gestion des ports par des entreprises privées.

1. J. Lahaye, *Les entreprises publiques au Maroc*, 1962, p. 314.

SECTION I

LA GESTION DES PORTS
PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

25. — La gestion des ports par les collectivités locales est assurée de façon très variable par les différents systèmes de droit auxquels nous sommes amenés à nous intéresser. En fait, la diversité des solutions est plus apparente que réelle et l'on peut ramener ces différents systèmes à l'unité, pour démontrer qu'il n'y a pas, en fait, de gestion portuaire indépendante de l'Etat.

Une étude historique du régime français est nécessaire (§ 1), qui sera suivie d'une analyse des formes modernes de gestion des ports par les collectivités locales (§ 2).

§ 1. — *L'évolution historique du régime français.*

Cette évolution se caractérise par une conquête du contrôle des ports par les collectivités locales (A), suivie d'une reconquête de ce contrôle par l'Etat (B).

A. — LA CONQUÊTE DU CONTRÔLE DES PORTS
PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

26. — Au Moyen Age, les ports sont généralement gérés par l'autorité municipale ; à toutes les renaissances urbaines correspondent des renaissances maritimes et il était normal que les bourgeois marchands des villes côtières, qui se trouvaient à la tête des corps municipaux, fussent responsables de la construction, de l'exploitation et de la police des ouvrages portuaires.

M. Gouron, spécialiste de la matière, note que, très tôt, les villes ont affirmé que le domaine maritime qui touchait leurs quais devait être considéré comme une dépendance de l'enceinte communale et qu'il entraînait dans leurs attributions de pourvoir à sa haute et basse justice, à sa garde, à son entretien. Elles avaient droit, en retour, à la perception de droits sur la navigation².

Sur ces bases, les défenseurs modernes de la décentralisation administrative ont affirmé la traditionnelle autonomie des ports à l'égard du pouvoir central : « l'autonomie a été le régime initial de nos ports de commerce ; elle y a fonctionné jusqu'en 1791³ ».

2. Gouron, *L'Amirauté de Guienne depuis le premier amiral anglais en Guienne jusqu'à la Révolution*, 1938, p. 50.

3. Rapport de M. Brindeau au nom de la Commission sénatoriale de l'Outillage national, sur le projet de loi relatif à l'autonomie des ports de commerce, J.O. 1920, Documents parlementaires, p. 336.

La formule a été reprise jusqu'à nos jours, et, seul au milieu d'une doctrine unanime⁴, M. Le Marhadour a écrit que « présentée sous une forme absolue, cette affirmation ne répond pas exactement à la réalité des faits⁵ ».

Effectivement, les communes n'avaient obtenu leurs droits que par démembrement des droits vicomtaux, comtaux et royaux.

27. — A Marseille, république depuis 1211, le vicomte, qui est impécunieux, a abandonné au corps de ville ses droits sur le port : « l'entretien du port, arête vive de la cité, de laquelle dépend son commerce constitue au Moyen Age l'un des premiers soucis de la municipalité⁶ ». Le personnel responsable de cet entretien se compose de trois prudhommes élus chaque année par le Conseil de Ville en même temps que les autres officiers municipaux : les subrestants du port ou operarii portus. Un droit d'ancrage, le *latus navium*, est affecté à l'entretien des fonds de la vasière sans courant et sans marée que constitue l'actuel Vieux Port. Le droit est dit « *pro sordibus et rumentis* », indemnité pour les déchets et les détritits. Les citoyens de Marseille, ville basse et cité épiscopale, en sont exempts. Mais l'origine comtale de ce droit ne fait pas de doute.

Le droit de staque ou d'attache est toujours perçu au profit du comte. C'est un droit proportionnel au tonnage des navires, perçu sur les navires qui viennent décharger des marchandises. Par contre, l'impôt de la Table de Mer, sur les cargaisons, impôt *ad valorem* sur la livre de marchandises, est désormais un impôt communal. Le droit sur les navires étrangers venant charger des passagers ou des marchandises (ce qui leur était interdit lorsqu'il y avait des navires marseillais disponibles) est un impôt comtal, mais laissé généralement à la ville pour la rembourser des avances qu'elle fait pour les ouvrages du port. Notre opinion n'est pas fixée sur l'origine du droit de *vasa*, sur les instruments servant à lancer les navires en mer, et du droit de baliste, obligation pour les navires venant d'outre-mer de fournir une baliste pour la défense du port.

Les subrestants ont des pouvoirs de police assez analogues à ceux d'un capitaine de port moderne ; ils veillent à ce que la rade ne soit pas encombrée d'épaves et de navires faisant eau ; ils reçoivent le serment des usagers de respecter la propreté du port, serment qui doit être prêté avant le début de toute opération commerciale à bord des navires ; ceux qui laissent tomber des détritits dans le port doivent extraire une barque de vase pour chaque

4. Ainsi, R. Cathelineau, *L'autonomie des ports maritimes*, A.J.D.A., 20 septembre 1966 ; Boin, *La condition économique et administrative des ports français*, 1909, p. 27 ; Bogeron-Picq, *L'autonomie des ports maritimes de commerce*, 1928, p. 34.

5. *L'autonomie des ports maritimes de commerce*, 1938, p. 37.

6. R. Busquet et R. Pernoud, *Histoire du commerce de Marseille*, t. I, p. 336.

panier de détritrus versé ; il en est de même de ceux qui refusent de prêter le serment prescrit⁷.

28. — La commune de Bordeaux se crée par voie insurrectionnelle en 1206. Jusqu'au xii^e siècle, la ville épiscopale a vécu à l'écart du fleuve ; le port de Tropeita⁸ se développe à la fin du xii^e siècle et voisine avec une floraison de petits ports, sur la Gironde et la Dordogne.

La charte de franchise accordée par Jean sans Terre en 1206 est confirmée par Henri III en 1224 ; dès 1228, le maire perçoit les coutumes et les péages sur le port. Il y a bien usurpation des droits de souveraineté sur le fleuve, sa berge et le chenal car, à l'origine, la cité est désintéressée de la mer, exclusivement occupée à défendre les vins récoltés dans sa banlieue⁹. Mais « on la voit pousser toujours plus avant ses prétentions sur l'eau, s'efforçant d'user le pouvoir royal en ce domaine et de substituer ses organes d'administration et de justice à ceux du roi¹⁰ ».

En 1233, le roi ordonne encore à la commune de verser au sénéchal les sommes perçues par elle, puis un partage s'établit. Mais, dans les droits que conserve la ville, certains sont traditionnellement liés à des pouvoirs régaliens sur le domaine portuaire, et en particulier le droit sur les dépôts de lest laissés sur les quais.

La ville, qui a obtenu l'usage des quais, prend les règlements de police, puis, en 1278, impose des droits d'ancrage et d'accostage. La reconnaissance féodale de 1274 établit que la ville tient du roi l'usage du fleuve, mais la ville soutient avoir *ab antiquo*, sans avoir eu besoin d'une concession particulière, le privilège d'entretenir un port en Gironde.

Le fonctionnaire royal qui doit s'opposer à ces empiètements est le prévôt de l'Ombrière, dont la compétence s'étend à la police et à la juridiction des quais, du port, de la rade, de la navigation et des établissements concédés sur le domaine public maritime.

29. — Un examen de la situation de La Rochelle, administrée par un corps de ville élu de 24 échevins et de 76 pairs viagers¹¹, comme de celles de Bayonne ou de Rouen conduirait aux mêmes conclusions : les droits régaliens sont conquis peu à peu par les municipalités qui prennent l'entretien et la police des ports à leur charge et perçoivent les droits correspondants.

30. — A partir du xiii^e siècle, la reconstitution du pouvoir

7. Statuts de la ville de Marseille rédigés en 1252, livre IV, chapitres I et II.

8. M. Gouron, *op. cit.*, p. 45. C'est le futur château Trompette de la toponymie bordelaise, démoli au xviii^e siècle pour faire place aux Allées de Tourny.

9. *Idem.*, p. 46.

10. *Idem.*, p. 51.

11. E. Garnault, *Les commerces rochelais au dix-huitième siècle*, 1887 ; aussi Trocmé et Delafosse, *Le commerce rochelais...*, 1952.

monarchique va modifier ce schéma, mais l'évolution sera assez lente, voire rétrograde à Bordeaux.

Dès 1252, les comtes angevins reprennent à Marseille les droits abandonnés pendant la priode précédente. En échange, le comte de Provence s'est engagé à affecter 400 livres par an à l'entretien du port, mais il paie très irrégulièrement. En 1365, le pape Urbain V, sollicité par les Marseillais, donne 8 000 florins ; en 1449, nouvelles plaintes des Marseillais, mais les finances royales sont toujours insuffisantes ; la commune crée des impôts : en 1454 une taxe supplémentaire sur les navires étrangers réparant dans le port et, à la même époque, doublement des impôts d'Etat par le denier du port et par la taxe d'ancrage, perçus au profit de la municipalité et affectés au curage du port¹².

En matière de police, la commune conserve ses attributions.

A Bordeaux, Philippe le Bel règle en 1295 l'étendue de la juridiction de la ville et ajoute *prout totum mare Gironia est infra dictos terminos seu metas* ; dans ce ressort, il reconnaît que le maire, les jurats et la commune ont la haute et basse justice *ab antiquo*.

Pendant la guerre de Cent ans, la ville conserve ses attributions sur le port.

Mais nous possédons, pour la même période, le texte d'une ordonnance de Louis XI « pour la formation d'un port et d'un château fort à La Hougue, en Normandie¹³ ».

Après avoir indiqué que le roi a fait rechercher sur la côte l'emplacement d'un port et que le choix s'est porté sur La Hogue, l'ordonnance en confie l'aménagement à Louis, bâtard de Bourbon, amiral de France. Il est entendu qu'il y aura la haute et la basse justice. Il sera créé un corps de ville, « pour l'entretenement des marchands et marchandises foraines y affluent, puisse avoir au dit lieu un maire pour connaître de leurs questions, douze échevins... ayant puissance... de connaître de tous cas civils, débats, controverses qui se susciteront pour raison de leurs marchandises... »

Le texte de cette ordonnance est intéressant, car il expose la doctrine royale applicable lorsqu'un nouveau port doit être créé : la compétence juridictionnelle du corps de ville est limitée aux litiges commerciaux.

A Rouen, il y a partage de compétence entre le bailli royal, la ville et le vicomte de l'Eau, fonctionnaire fiscal. On trouve de nombreuses traces de l'enchevêtrement des juridictions : compétence du superviseur des quais nommé par la ville, sur le port ; compétence du vicomte de l'Eau pour contraindre les propriétaires de navires ayant terminé leurs opérations à dégager les quais ; délibérations du conseil de ville et ordonnances du bailli concernant la propreté du port.

12. E. Baratier et F. Reynaud, *Histoire du commerce de Marseille*, t. II, p. 911.

13. Texte dans *Anciennes lois françaises*, t. X.

Il est d'autre part incontestable que la monarchie a toujours prêté attention aux ports normands : exemptions de taille, visites royales, subventions pour travaux ¹⁴.

B. — LA RECONQUÊTE DU CONTRÔLE DES PORTS PAR LE POUVOIR CENTRAL

31. — Avec le développement de la monarchie administrative, le rôle des municipalités décroît, cependant que d'autres institutions (amirautés, intendances, chambres de commerce) voient grandir le leur.

L'ordonnance de 1681, dont l'application ne sera sans doute pas générale sur les points qui nous intéressent, établira un partage de compétence.

32. — La Guienne est réunie à la France en 1451 ; le ressort de l'amiral de France est étendu à la province et un amiral de Guienne est nommé en 1469.

Mais le corps municipal de Bordeaux ou jurade a étendu sa juridiction ; il perçoit les droits de fret, d'ancrage et de délestage ; il exerce une partie de la police de la navigation ¹⁵ ; le prévôt royal est dépossédé en sa faveur de « la police, la justice et le regard sur... les navires, touchant le lest, ancrage et grevage » ; d'autre part, le privilège du port est confirmé, ce qui entraîne la disparition des petits ports de l'estuaire.

En 1490, l'amiral de France obtient de Charles VIII l'important édit qui décide que « de toute ancienneté la juridiction des choses qui se font en la mer et en ports et havres, avec toute haute justice, moyenne, mixte et impère, compecte à nostre amiral de France ¹⁶ ». Il y a donc conflit entre cette affirmation de principe et la reconnaissance des mêmes compétences à la commune, *ab antiquo*, prononcée par Philippe le Bel en 1295.

Pendant le xv^e et le xvi^e siècle, la jurade exerce la police du lestage et du délestage, de la compétence des « visiteurs de rivière », agents de la municipalité ; elle fixe le montant des amendes, qui s'élève régulièrement, ce qui indique que l'action de la police municipale rencontre des difficultés avec les usagers. Elle fait défense aux officiers de l'amirauté de délivrer les permissions de délester et casse les billets de lestage et de délestage signés par ceux-ci ¹⁷.

14. M. Mollat, *Le commerce maritime normand à la fin du Moyen Age*, 1952, *passim* et spécialement chapitre x.

15. Gouron, *op. cit.*, p. 121.

16. *Idem*, p. 328.

17. Archives municipales de Bordeaux. Inventaire sommaire des registres de la Jurade, vol. 4. Les amendes passent de 100 sols en

Elle exerce la police de la rade, place les navires au mouillage.

Elle conserve le droit d'ancrage jusqu'en 1526, date à laquelle l'amiral Odet de Foix s'en empare ; elle le perçoit quelques années après sous l'amiral Henri II de Navarre, le voit supprimer, puis rétablir en 1600. Mais « elle le faisait percevoir avec tant d'abus que les marchands se plaignaient ». Le droit passera à Richelieu (1629), puis fera retour à l'amiral lorsque celui-ci sera rétabli¹⁸.

La jurade procède sans arrêt contre l'amirauté. Un arrêt du conseil du roi du 28 septembre 1653 lui fait défense de troubler l'amiral et ses officiers de l'amirauté « en la fonction de leurs charges et en la connaissance... des lestages et délestages, balisages et pilotages, maléfices, délits, crimes faites... sur les ports maritimes¹⁹ ». L'ordonnance d'août 1681, qui établit les maîtres de quai, réglemente le pilotage, fixe les attributions de l'amiral, met un point final à la dispute, mais les jurats font « d'immenses procédures²⁰ » et obtiennent, contre toute attente, partiellement satisfaction. En effet, l'arrêt du Conseil d'Etat du roi, du 5 février 1690 ordonne que « lesdits jurats exerceront la fonction de maîtres de quai... auront soin des tonnes et balises, lestage et délestage, de faire ranger et amarrer les navires dans le port, de veiller à la police des quais dudit port et havre, etc. » Par contre, le même arrêt les déboute de leurs prétentions en matière de droit d'ancrage et celui-ci est définitivement attribué à l'amiral, conformément à l'ordonnance de 1681.

Mais les difficultés continuent sur le plan local, et la jurade entretient mal les chenaux, parce qu'elle n'a pas le droit d'ancrage : « le mal vient de ce que personne ne se croit en état d'y veiller, tant que le procès qui est entre les officiers de l'amirauté et les échevins subsistera », écrit l'intendant, qui mettra les plaideurs d'accord en prenant la surveillance des quais en 1739.

33. — A Rouen, en 1526, une inspection conjointe du lieutenant du bailli, du procureur de la ville et des six conseillers prélude à une ordonnance de police de la même année, qui est municipale. Mais la réglementation du port est reprise dans une ordonnance du bailli royal en 1556. La ville prétendra encore nommer des maîtres

1559 à 500 livres en 1645, 500 livres et confiscation du navire en 1666, 1 000 livres en 1674. Pour renforcer le contrôle, défense est faite aux visiteurs de rivière de donner les autorisations de délestage le 30 septembre 1690. Celles-ci doivent être demandées à l'Hôtel de Ville. Dans le même document, voir aussi p. 243 au sujet de la police de la rade.

18. Ordonnance de novembre 1669, art. IV, *Anciennes lois françaises*, t. XVIII p. 367.

19. Archives municipales de Bordeaux, Inventaire sommaire des registres de la Jurade, t. I, p. 156.

20. Cf. M. Lhéritier, *Tourny, intendant de Bordeaux*, 1920, p. 199-200 ; M. Gouron, *op. cit.* ; Valin, *op. cit.*

de quai au ^{xvii}^e siècle, mais, contrairement à la Jurade de Bordeaux, elle sera déboutée de ses prétentions.

La chambre de commerce est créée en 1703 ; c'est elle désormais qui interviendra auprès du pouvoir central en faveur du port et qui étudiera les projets d'amélioration du cours de la Seine ²¹.

34. — A Marseille, la ville est progressivement écarté de la gestion du port au profit de la chambre de commerce d'une part, de la marine royale et de l'amirauté d'autre part.

Dans ce port, les impôts royaux sur le trafic maritime sont définitivement offerts à la ville par Henri IV en 1596. Des marchands ont essayé d'échapper à ces taxes en déchargeant dans les ports voisins de Cassis, La Ciotat, Toulon ; une déclaration royale du 24 août 1581 institue des droits semblables dans ces ports de toute façon, l'édit de 1669 ²², affranchissant le port de Marseille, lui donne le monopole du commerce avec le Levant, et fait ainsi s'évanouir les prétentions des autres ports.

L'édit de Saint-Germain-en-Laye d'août 1555 établit six sièges d'amirauté sur la côte provençale, mais leur implantation est assez longue, le Parlement d'Aix n'étant pas favorable à l'enregistrement des lettres de provision ²³. A Marseille, cependant, l'amirauté empiète dès 1567 sur la juridiction des consuls.

En 1599 est créé le Bureau du Commerce, première ébauche de la chambre de commerce. Celle-ci voit le jour en 1650 ²⁴ ; elle a son activité propre, ses archives, son budget et ses agents. Les intérêts de la ville et du commerce vont diverger : « Il y a deux intérêts à Marseille, écrit Nicolas Arnoul, intendant en 1668, qu'il faut séparer l'un de l'autre, l'échevinage et le commerce, et les traiter bien différemment, discréditer le premier et accréditer l'autre ²⁵. »

21. Cf. A. Turban, *Le port de Rouen*, 1903.

22. Cf. M. David, *L'Amirauté de Provence et les mers du Levant*, p. 142. Le texte de l'édit in *B.N.*, « Cinq cents Colbert », t. CCIV, f^{os} 77-85.

23. M. David, *op. cit.*, p. 129 ; Le lieutenant d'Amirauté d'Arles, nommé en 1612, ne parvient à faire enregistrer ses lettres de provision qu'en 1630. Le siège de Fréjus n'est pourvu qu'en 1612 ; il est transféré en 1614 à Saint-Tropez ; le siège de la Ciotat n'est créé qu'en 1649. Martigues, Toulon et Antibes sont mis en place entre 1560 et 1612.

24. Délérations municipales des 24-4 et 3-11-1650.

25. Les lettres d'Arnoul se trouvent dans G. Depping, *Correspondance administrative du règne de Louis XIV*. Ses opinions, peu favorables aux Marseillais, sont fréquemment citées par les historiens locaux : « Vous ne ferez jamais dans Marseille, par ceux de la ville, ce grand et beau commerce qui se devrait, qui se pourrait, et pour qui la nature semble avoir fait cette ville... Les Marseillais se sont tellement abastardis à leurs bastides, méchants trous de maisons qu'ils ont dans le terroir, qu'ils abandonnent la meilleure affaire du monde plutôt que de perdre un divertissement de la bastide. En apparence, ce n'est rien, mais je soutiens que cela a ruiné la ville et la ruinera toujours... grands brailleurs qui parlent plus des épaules que de la langue et qui expriment plus de mal par leurs gestes que par la bouche, etc. Voir Fournier,

D'autre part, Marseille devient port de guerre, avec arsenal et intendant des galères. C'est à cet intendant que l'arrêt du conseil du 20 juin 1669 confie la cure du port, conjointement avec deux échevins de la ville. Les dépenses sont couvertes par des droits de péage, versés par la chambre de commerce, qui est chargée de leur recouvrement.

De 1685 à 1717, la chambre de commerce obtient d'être exonérée de cette contribution. Les fonds nécessaires au curage sont levés par la ville, sur le produit des fermes et octrois. Il y a là une tentative intéressante et rare pour soulager le trafic maritime du financement des travaux du port et pour en reporter la charge sur un commerce terrestre qui n'existe que dans la mesure où le port peut être exploité.

Un arrêt du conseil du 16 janvier 1687 crée le bureau du port, qui comprend l'intendant général des galères, les échevins et le capitaine de port. Son rôle est de décider des travaux utiles d'entretien, de réparations de quais et bassins, de passer les devis et marchés nécessaires à leur exécution²⁶. Le capitaine de port surveille l'exécution des travaux et les entrepreneurs ; exécutant les décisions du bureau du port, il joue le rôle d'ingénieur en chef.

Il est en même temps directeur des mouvements du port et exerce les attributions de maître de quai, conformément aux ordonnances de 1675 et de 1681 : il n'y a en effet pas de maître de quai, commissionné par l'amirauté et ni l'amirauté ni la ville n'ont de prise sur cet officier militaire qu'est le capitaine de port. Mais il lui est recommandé, dans l'exercice de ses fonctions, « de se concilier avec la Chambre de commerce ».

La Chambre effectue des travaux d'infrastructure (reconstruction du phare du Planier en 1774, mise en place de balises de signalisation en 1757 et 1772) et de superstructure (achat de matériel de lutte contre l'incendie en 1734, achat de tonnes pour le touage des navires entrant par vent contraire en 1784).

Enfin, par arrêt du Conseil du 27 mai 1776, le bureau du port est supprimé ; la cure est transférée à la Chambre de commerce, la ville n'a plus aucune part dans la gestion du port.

35. — A La Rochelle, la ville entretient le port, en assure la police (obtenue en 1464) et le balisage (obtenu en 1451), en échange de redevances abandonnées par le roi. En 1596, le règlement de police émane du corps de ville ; en 1676, il n'en est plus de même et le règlement est édicté par le commissaire départi pour la visite

La Chambre de commerce de Marseille et ses représentants permanents à Paris, 1920 ; Bergasse, *Notice historique sur la Chambre de commerce de Marseille*, 1599-1912, 1913 ; Huyard, *Vers l'autonomie des ports de commerce*, 1925, avec débats au Sénat le 5 juin 1920, qui laissent supposer des conflits entre municipalité et Chambre de commerce.

26. L'intendant des galères dirige en fait les opérations du bureau du port.

des ports et havres du Ponant, intendant général de la marine du Ponant : la commune a donc été dépossédée de son droit de réglementation.

Valin, conseiller en l'amirauté de La Rochelle et commentateur de l'ordonnance de 1681, écrit que « tout ce qui regarde la police des ports et havres... a de tout temps appartenu si naturellement aux officiers de l'amirauté qu'il est étonnant que dans quelques ports il ait pu s'établir un usage contraire en faveur des jurats, échevins ou autres juges... il n'y a que les jurats maintenus par cette ordonnance dans le droit et possession de connaître de ces matières... au préjudice des officiers de l'amirauté, qui aient aujourd'hui le droit d'en connaître... toute nouvelle tentative serait inutile et rejetable, sans autre examen²⁷ ». D'autre part, à La Rochelle, dès l'installation de la Chambre de commerce en 1719, celle-ci prend en main les intérêts du port et la ville s'efface devant elle.

On possède un règlement municipal du port de Honfleur, du 1^{er} mars 1550²⁸. A la même époque, l'entretien de la chaîne du port est à la charge de la ville, payé sur le produit des octrois²⁹. Le 1^{er} janvier 1640, le maître de quai est un officier municipal ; mais le règlement de police de 1694 émane de l'amirauté, dont les officiers dressent les procès-verbaux d'infraction³⁰ ; l'ordonnance de 1681 a donc été appliquée sans difficulté et le corps de ville s'est effacé.

A Dunkerque, c'est la Chambre de commerce et non la ville, qui obtient le privilège de fournir le lest aux navires marchands (arrêt du Conseil, 29 juin 1700), à charge pour elle d'entretenir les balises, les plots d'amarrage et les clayonnages à l'est et à l'ouest des jetées³¹.

A Saint-Malo, par contre, il existe encore en 1789 deux juges nommés les baillifs des eaux, choisis par la communauté de ville parmi les anciens capitaines, issus de familles honorables. Ils assurent la police du port et l'entretien du balisage, le feu du cap Fréhel compris. Un sous-baillif remplit les fonctions de maître de quai ; il doit être « capable et expérimenté » et doit avoir servi sur les vaisseaux du roi, au moins en qualité de maître ou de pilote. Depuis 1728, les baillifs ont acquis les droits de lestage, de délestage et d'ancrage³².

27. Valin, *Nouveau commentaire*, p. 477.

28. Cf. C. Bréard, *Notices historiques sur les archives de la ville de Honfleur*, 1885, p. 71, série BB I.

29. *Idem*, BB I et BB 5.

30. *Idem*, série EE 1694-1703 et 1674-1766.

31. Cf. *Chambre de commerce de Dunkerque*, bi-centenaire de sa fondation, 1700-1900, Dunkerque 1900.

32. Y. Bazin, *Saint-Malo à la veille de la Révolution*, thèse, Rennes, 1919, p. 26.

De même, les jurats de Bayonne ont obtenu par un arrêt de 1687, une large compétence sur les quais et la police générale du port³³.

36. — D'autre part, au fur et à mesure que les travaux des ports deviennent plus complexes et plus coûteux, la participation des finances royales aux dépenses, et, partant, l'intervention du pouvoir central, tendent à se développer. Le mode de financement des travaux devant être étudié plus loin, nous nous bornerons ici à de brèves remarques.

A Boulogne, au xvi^e siècle, les travaux sont entièrement à la charge du corps de ville³⁴, mais, en 1618, un arrêt du Conseil accorde aux maieurs et échevins « pour la réparation du port... où les vaisseaux ne peuvent aborder qu'avec grand péril, 200 chênes, 600 livres, et un droit d'octroi sur les pierres à paver ». En 1737, on compte encore sur le roi pour effectuer les travaux indispensables à l'exploitation du port, et la ville participe aux frais par moitié.

Il n'est pas exact d'écrire que la gestion du port du Havre « a été remise aux officiers municipaux³⁵ ». La réalité est moins simple. Le Havre a été créé comme port de guerre et il n'y existe qu'un seul bassin, le Bassin du Roi, dans lequel sont réparés les navires de l'Etat³⁶. Si la ville obtient, lors de sa fondation (charte du 8 octobre 1517) des franchises et des privilèges, et en particulier l'exemption de la taille et de la gabelle, si elle est autorisée à percevoir les droits de pesage et de mesurage, c'est qu'elle doit faire face à des travaux de fortification et à l'entretien d'une milice garde-côte. Lorsque le roi Henri III l'autorise à doubler ses droits d'octroi pendant six années pour lui permettre de faire face aux frais d'entretien des ouvrages et de la place, il s'agit encore de charges militaires et nullement de charges d'entretien d'ouvrages civils³⁷. Du reste, la Chambre de commerce ne sera créée qu'en 1802.

L'évolution administrative a été en retard sur l'évolution humaine, car si le Havre n'a pas joué le rôle militaire important qu'on lui destinait, l'activité commerciale s'en est rapidement développée³⁸.

33. M. Gouron, *op. cit.*, p. 338 et suiv. Aussi J. du Croizier, *Histoire du port de Bayonne*, 1905.

34. Inventaire des archives communales antérieures à 1790, n° 1. Livre vert, « Délibérations de messieurs de la loi de la ville de Boulogne », f°s 134, 140 à 142 et 1023.

35. M. Dumortier, « Rapport sur la gestion des ports de commerce », Assemblée nationale, 1963, p. 2.

36. *Chambre de commerce du Havre, 1802-1902*, 1903, p. 205 et sq.

37. M. Mollat, *op. cit.*

38. A partir de la fin du xviii^e siècle, Cherbourg devient le port militaire de la Manche. Sa position stratégique est supérieure à celle du Havre et la rade est disposée de telle façon qu'on peut la quitter par tous les vents. Le Havre restera gêné, jusqu'à l'apparition des remorqueurs, par une passe mal orientée par rapport aux vents dominants.

37. — Dans ce domaine comme dans d'autres, la Révolution achèvera l'évolution commencée.

Le pouvoir central affirme rapidement son autorité sur les ports : la loi des 14-25 janvier 1790 règle le mode d'exécution des marchés faits pour les travaux et les fournitures des ports³⁹, la loi des 26 juin-7 juillet 1790⁴⁰, confie au corps législatif le soin de fixer annuellement les sommes nécessaires à l'entretien des ports, la loi des 27 septembre-16 octobre 1791 supprime les Chambres de commerce, la loi du 27 vendémiaire an II abolit les droits multiples perçus par les municipalités⁴¹.

Puis le décret du 2 brumaire an IV⁴² place tous les ports sous l'autorité du ministre de la Marine, et l'arrêté du 22 prairial an V les ports de commerce sous celle du ministre de l'Intérieur. Les Ponts et Chaussées prennent en charge la gestion des ports et les municipalités ne seront plus associées à cette gestion avant la loi de 1920 et le décret de 1924⁴³.

La loi des 9-13 août 1791⁴⁴ avait prévu la nomination des officiers de port, chargés d'assurer la police, et qui remplaçaient les maîtres de quai par le Conseil des communes. Cette disposition disparaîtra d'elle-même sous le Consulat.

De toute façon, les dispositions révolutionnaires ne pouvaient avoir grande importance, puisque le trafic devait rapidement s'étioler et rester faible jusqu'en 1815. Mais elles marquent à la fois une rupture et la conclusion de l'évolution subie depuis deux siècles : les questions portuaires sont désormais de la compétence de l'Etat et du commerce local, non de la municipalité.

Les établissements portuaires seront définitivement placés sous l'autorité du ministre des Travaux publics en 1839.

38. — Mais il reste à s'interroger sur les causes de l'effacement dont nous avons simplement décrit les modalités.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur la cause générale constituée par le développement naturel de la monarchie administrative. Mais cette tendance à la centralisation est servie par un corps de fonctionnaires d'un type nouveau, le corps des Ponts et Chaussées, dont l'emprise va grandissante et n'a, comme nous le verrons, jamais cessé de s'étendre depuis cette époque.

Or, la fonction de construction des ouvrages se développe considérablement à partir du XVIII^e siècle et demande des fonds de plus en plus importants que seul l'Etat peut procurer, parce qu'il

39. Collection Baudouin, col. 12, p. 14, loi non insérée au *Bulletin des lois*, édition récapitulative de 1806.

40. *Bulletin des lois*, tables de 1814, p. 130.

41. *Bulletin des lois*, t. VII, p. 492.

42. *Bulletin des lois*, an IV, n° 205-1224.

43. *Infra*, chap. II, sect. II, § 1, S-§ B.

44. Relative à la police de la navigation et des ports de commerce, B.L. 1806, t. IV, p. 89.

détient le pouvoir fiscal. Les ressources locales n'étant pas suffisantes, les Chambres de commerce demandent un élargissement de l'assiette d'imposition et doivent donc s'adresser au roi. La direction technique des travaux est assurée par les ingénieurs des fortifications jusqu'en 1761, par les ingénieurs des ponts et chaussées ensuite ; les uns et les autres sont agents du roi⁴⁵.

La fonction d'exploitation des ouvrages, dans laquelle l'initiative locale aurait pu trouver un champ d'action, est réduite ; il n'existe pas d'outillage portuaire ; les navires sont chargés et déchargés « par les moyens du bord » (ici terme technique exact), et avec l'aide de « brassiers » ou de portefaix, groupés en corps de métiers, peu favorables du reste au développement de moyens mécaniques⁴⁶.

Enfin, les intérêts du commerce, et donc des chambres, ne coïncident pas toujours avec ceux des municipalités, en matière d'impositions en particulier⁴⁷ ; il n'y a donc pas union des intérêts locaux face au pouvoir central et ceci joue en faveur du roi et de ses agents.

39. — Mais le support juridique de cette évolution est d'ordre domanial.

En particulier, la reconquête du pouvoir de police par le roi découle du fait que les ports étaient établis sur le domaine public maritime, que les souverains ont pu concéder, mais dont ils ont toujours conservé la domanialité éminente⁴⁸. Les pouvoirs de police n'ont pas été établis par les villes, mais conquis et usurpés par elles ; l'ordonnance de 1681 est destinée à confirmer la reprise par le roi de ses pouvoirs dans ce domaine ; elle ne fait du reste pas table

45. J. Petot, *Histoire des ponts et chaussées*, 1958.

46. Sur ce point, voir F. Olivier-Martin, *L'organisation corporative de la France d'ancien régime*, 1928 ; Gouron, *op. cit.* ; sur les maîtres-armeurs de Marseille, voir Drujon, *Les docks de Marseille*, 1912, avec bibliographie, et J. Nguyen, « Les maîtres-portefaix marseillais », dans *Provence historique*, de 1961-1962 ; aussi G. Fernique, *Le port de Dunkerque*, 1913, au sujet des « Tient-bon » de Dunkerque, et Vigarié, *op. cit.*, p. 361 et sq.

47. Voir sur ce point M. Gouron, *op. cit.*, p. 334 et sq. au sujet des exactions des jurats de Bordeaux après l'arrêt du Conseil du 9 juillet 1687. Une certaine méfiance en a subsisté, dans les administrations portuaires, à l'égard des villes, soupçonnées de voir dans le port la source de trop faciles recettes fiscales. Voir aussi Lhéritier, *Tourny*, p. 623.

48. M. Gouron estime que les problèmes de domanialité publique maritime, dans leurs rapports avec les municipalités, pourraient faire l'objet d'une intéressante étude d'ensemble d'histoire du droit ; les mêmes problèmes se sont posés à Londres, Arles, à Bordeaux, à Bayonne... En ce qui concerne les ducs de Guyenne, cet auteur montre qu'en 961, Guillaume Tête d'étaupe exerce les droits fiscaux sur le domaine portuaire, et qu'en 1166, le duc Henri II se réserve le privilège de créer les ports (*op. cit.*, p. 72).

rase du passé, et, dans son dessein d'assurer l'unité de législation, elle ménage les transitions nécessaires⁴⁹.

40. — Le régime domanial comme cause d'effacement des pouvoirs locaux, nous paraît d'une importance particulière, car il se retrouve dans un régime que nous n'avons pas voulu étudier à fond pour limiter la dimension de cet ouvrage : le régime américain.

Ce régime est issu de la common law anglaise, modifiée par la Déclaration de 1776 et la Constitution de 1787.

Dans l'ensemble, les pouvoirs sur les eaux et les rivages appartiennent aux Etats, sous réserve des droits détenus par les Etats-Unis en application de l'Interstate Commerce clause. L'évolution s'est toujours faite dans le sens d'une extension des pouvoirs des Etats-Unis, mais il est important de noter que la gestion des ports n'est jamais considérée comme d'essence municipale. Les pouvoirs de la ville sur le port sont toujours fixés par la législature de l'Etat, soit dans des lois spéciales, soit dans la charte municipale.

Il est bon d'autre part de rappeler que les eaux maritimes s'étendent beaucoup plus largement aux Etats-Unis qu'en Europe par suite de l'existence de larges rivières ou même de lacs accessibles à la navigation maritime.

Sur ces eaux s'exercent des droits publics et des droits privés.

Les droits publics portent essentiellement sur la navigation et sur la liberté qui en découle. Les droits privés appartiennent aux riverains, particuliers ou corporations (au sens anglais du mot) ; ils résultent tantôt du droit commun, tantôt de franchises et de licences. Ces droits de riveraineté varient d'un Etat à l'autre et comprennent en particulier le droit d'accès aux eaux navigables et le droit de wharfing out ou droit de construction en saillie de jetées sur les limites du rivage.

Or, on constate que, lorsque la loi de l'Etat accorde de larges droits aux riverains, les municipalités voient leurs pouvoirs augmenter ; lorsque les droits de l'Etat sur les eaux et le rivage sont très étendus, il décentralise moins facilement la gestion des ports.

Les exemples ci-dessous, qui décrivent l'évolution subie entre la Révolution et la fin xix^e siècle, nous ont paru probants à cet égard. On notera cependant que le Massachussets fait exception, combinant un régime de droits étatiques étendus avec une forte décentralisation ; de même, le schéma d'ensemble peut être déformé sur certains points par les statuts d'origine de chaque Etat, qui diffèrent sensiblement d'une colonie à l'autre, selon le contenu de la charte accordée.

41. — Au Maryland, la législation de l'Etat reconnaît dès l'origine, à tout riverain des eaux navigables, le droit de construire des

49. Valin, *op. cit.*, p. 447 et sq.

jetées devant sa propriété (wharfing out) et de les prolonger jusqu'à la profondeur nécessaire pour effectuer les opérations commerciales. Ainsi : « le droit pour le propriétaire d'une parcelle bordant les eaux, d'étendre sa propriété jusqu'à la limite prescrite... est un droit garanti et protégé (vested right) dont le propriétaire riverain ne peut être légalement privé sans son consentement. » (Act de 1745, chapitre ix).

Or, l'ensemble de la gestion des ports, y compris la police du domaine, a été confiée aux municipalités.

Les mêmes règles en matière domaniale ont entraîné les mêmes conséquences dans l'Illinois (Act de 1872).

En Pennsylvanie, les titres des riverains sur les eaux étaient moins étendus ; en particulier, ils ne jouissaient sur la zone comprise entre la laisse de haute mer et la laisse de basse mer, que d'un droit conventionnel, subordonné aux exigences de la libre navigation ; le droit de navigation est ici considéré comme un droit supérieur, « paramount », ce qui correspond du reste au droit public fédéral. Au delà de la laisse de basse mer, le riverain n'a aucun droit ; toute construction non autorisée est une usurpation (purpecture) du domaine. Les constructions sont autorisées par une concession (franchise) et leur utilisation reste soumise au contrôle des autorités portuaires.

Or, l'ensemble de la gestion et de la police des ports a été pris en charge par l'Etat (Act de 1803) ; les municipalités n'ont été que par la suite associées à cette gestion (Acts de 1864, 1869 et 1870).

Sur l'Hudson, les eaux et le rivage avaient, en vertu d'une tradition qui remontait à la colonisation hollandaise, le caractère de domaine public. La cour d'appel de New York a jugé en 1852 qu'un propriétaire riverain n'avait aucun droit au libre accès des eaux navigables ; l'Etat pouvait, sans indemnité, autoriser une compagnie de chemin de fer à construire ses voies sur le fleuve, de manière à intercepter toute communication du riverain avec les eaux navigables⁵⁰.

Or, jusqu'à la fin du xix^e siècle, l'Etat de New York a limité l'action de la municipalité, chargée en principe de générer le port de New York par l'Act de 1686. Il a conservé le contrôle direct du pilotage, des capitaines-experts (port wardens), des officiers et maîtres de port ; la charte municipale permettait à la législature de l'Etat « de statuer sur toutes les questions essentielles et sur la plupart des détails qui concernaient l'organisation et l'administration du port⁵¹ ».

Par contre, le port de Buffalo, situé dans l'Etat de New York, mais qui ne se trouvait pas sur l'Hudson, connaissait un régime

50. Arrêt Gould versus Hudson Railway C^o, Cour d'appel de New York, 1852.

51. Quinette de Rochemont et Vétillart, *Les ports maritimes de l'Amérique du Nord*, 1902, p. 517.

de décentralisation beaucoup plus poussé, avec intégration de la gestion portuaire à la gestion communale.

En Louisiane, le Mississippi maritime, son lit et ses rives ont toujours fait partie du domaine public de l'Etat. Les propriétaires riverains ne possèdent aucun droit. L'Etat, tout en transférant à la ville de La Nouvelle Orléans, par un acte souverain, précaire et révocable, l'ensemble de ses attributions en matière d'exploitation et de travaux, a conservé la police de la rivière, des mouillages, de la circulation des navires, du pilotage et de la santé. C'est là une solution typiquement européenne que l'on retrouve en particulier aux Pays-Bas.

En Californie, un régime de domanialité publique encore plus strict a entraîné cette conséquence que l'Etat a assumé tous les pouvoirs et toutes les charges dérivant de ses droits de souveraineté et de propriété sur les eaux maritimes, leur lit et leur rivage : il n'y a par exemple aucune délégation de pouvoirs à la municipalité de San Francisco.

§ 2. — *Les formes modernes de gestion des ports par les collectivités locales.*

42. — La gestion des ports par les collectivités locales se fait toujours en vertu d'un acte de concession du pouvoir central, mais on peut distinguer deux catégories de concessions.

Dans une première catégorie, qui est la plus ancienne, la concession portuaire est intégrée au niveau le plus élevé de la direction de la collectivité locale, un membre de la municipalité élue étant, en particulier, placé à la tête du port. Cette forme, qui donne à la collectivité de larges pouvoirs de décision, est certainement déclinante.

Dans une seconde catégorie, la concession est limitée à une partie du port avec des pouvoirs moins largement entendus, qui portent essentiellement sur l'exploitation des ouvrages et des outillages. Limitée jusqu'ici aux petits ports, cette forme de concession semble trouver en France un regain de faveur.

Nous avons qualifié ces concessions et nous les étudierons successivement sous les rubriques suivantes :

A. — *La concession générale de direction.*

B. — *La concession limitée d'exploitation.*

A. — LA CONCESSION GÉNÉRALE DE DIRECTION

43. — Cette concession se rencontre à Rotterdam, à Anvers, à Bristol (Grande-Bretagne).

La variété des régimes adoptés s'explique par leur ancienneté.

44. — A Rotterdam, la ville est dirigée par un conseil municipal de quarante-cinq membres élus par la population et présidé par un bourgmestre nommé par le souverain.

Le collège des bourgmestres et échevins est élu par le conseil municipal et comprend cinq membres. Il constitue le pouvoir exécutif collégial de la ville. Un des membres du collège des échevins — en fait le bourgmestre — s'occupe spécialement du port.

Avant de saisir le conseil échevinal d'une question concernant le port, l'échevin chargé du port saisit une commission consultative, la commission consultative de l'administration du port. Cette commission comprend, outre l'échevin du port, qui la préside, dix membres désignés par le conseil municipal ; six de ces membres sont des conseillers municipaux, les quatre autres étant choisis parmi les habitants de la ville compétents en matière maritime et portuaire.

Le directeur du port, nommé par le conseil municipal, a sous sa direction l'ensemble des services du port : construction, entretien, exploitation (dans la mesure où ces services sont assurés par le port). Au sein de l'administration portuaire, le « Service du Port » est chargé de la police maritime, de la sécurité, du pilotage et du placement des navires. Il est dirigé par le capitaine du port.

Ce régime est présenté comme décentralisateur, « le port étant administré sous la forme d'une entreprise municipale séparée⁵² ». En fait, si une certaine décentralisation est opérée à l'égard du royaume, la décentralisation n'existe pas à l'égard de la municipalité, et, d'autre part, la dispersion fonctionnelle est la règle. Le port n'est pas une entreprise « séparée » au sens que ces mots évoquent en droit français, mais bien plus une régie municipale.

En effet, l'organisme portuaire ne possède pas la personnalité morale, n'a pas de conseil d'administration, et son directeur est un agent de la ville.

Le port n'a pas de patrimoine ; ses pouvoirs mêmes de gestion sont limités. C'est ainsi qu'en matière domaniale, les services ont pour tâche de préparer la location des terrains municipaux, ou la mise en bail emphytéotique des terrains situés dans la zone des entrepôts du port, mais le conseil municipal est seul qualifié pour prendre des décisions et passer les baux. Seules les locations d'une durée inférieure ou égale à un an de certains terrains placés à proximité immédiate du bord à quai (zones de stockage) sont réglées par l'établissement. L'attribution permanente de postes à quai ou au mouillage à une compagnie déterminée est de la compétence, soit du capitaine de port, qui dispose ainsi de pouvoirs spécifiques, soit du collège des échevins.

Le budget du port est un budget annexe, dont les excédents sont versés à la municipalité.

52. Dumortier, *op. cit.*, p. 33. *Annuaire Navis*, 1965, p. 725. Note communiquée par le port de Rotterdam.

L'administration du port élabore les projets en matière de travaux, le pouvoir de décision appartenant également à la municipalité. L'exécution des travaux et l'entretien des ouvrages sont assurés par le service municipal des travaux publics : les attributions du port dans ce domaine sont donc simplement celles d'un bureau d'étude.

Rotterdam est « le port de l'initiative privée ⁵³ » ; en conséquence, la dispersion de la fonction d'exploitation est la règle : outillage terrestre et flottant, remorquage, acconage, transit, sont assurés en libre concurrence, hors de l'intervention des pouvoirs publics.

La fonction de police est partagée entre l'Etat, le service du port au nom de la ville et la police municipale.

Le fleuve est géré par l'Etat dans toute sa traversée du port ; seuls sont de la compétence municipale les murs de quai et les quais bordant le fleuve, avec les navires qui y sont amarrés et les bassins creusés hors du fleuve. En conséquence, tant qu'un navire n'est pas amarré, il relève de l'Etat, qui en assure le pilotage de l'entrée à la mise à quai. Le dédoublement fonctionnel du capitaine de port municipal qui est en même temps maître de port royal, sous l'autorité d'un premier capitaine de port royal responsable du fleuve, assure l'unité dans l'autorité ⁵⁴.

La police générale (vols, ordre public, etc.) est assurée par la police municipale, et non pas par le port.

L'extension du port vers l'ouest (Botlek et Europort) est assurée par l'Etat, qui finance les travaux, et qui doit, en principe, confier la gestion de ces installations à la municipalité de Rotterdam.

Le port de Rotterdam ne possède donc aucun des caractères d'autonomie qui définissent l'établissement public classique ; il ne doit pas l'excellence des résultats de sa gestion à une organisation portuaire originale ou particulièrement rationnelle, mais au sérieux de cette gestion, à l'aide financière de l'Etat, et à un site par ailleurs providentiel.

Un régime très semblable se retrouve à Anvers, où il semble donner des résultats différents.

45. — La ville d'Anvers est dirigée par un conseil municipal de quarante-trois membres et gère le port, qui lui a été concédé en 1874.

Comme à Rotterdam, un « collège des bourgmestres et échevins », de six membres, élu par le conseil municipal, est l'organe exécutif collégial de la municipalité ; il est présidé par le bourgmestre. Au sein de ce collège, un échevin, l'« échevin du port »,

53. *Idem*, Dumortier, p. 33.

54. L. Delwaide, *Gestion et exploitation des ports maritimes*, 1962, p. 33.

est spécialement chargé de l'établissement portuaire, qui a lui-même un directeur général, nommé par le conseil municipal.

Ainsi, le « port se trouve, d'une part, incorporé dans l'administration communale générale et il constitue, d'autre part, au cœur de cette administration, un département indépendant, doté de services séparés pour l'administration et l'exploitation, et d'une comptabilité propre ⁵⁵ ». Ce sont là les éléments caractéristiques d'une déconcentration, non d'une décentralisation.

Le directeur général du port ne dispose pas d'autorité sur la plupart des services, en dehors de celle qu'il exerce sur une équipe de collaborateurs directs. Il prépare les décisions à prendre par le conseil échevinal et semble agir ainsi beaucoup plus comme un secrétaire général que comme un directeur au sens français du mot.

En effet, la ville dispose, en dehors de la direction générale du port, d'un certain nombre de services exécutifs, indépendants les uns des autres : le service financier, le service de la capitainerie et le service technique.

Le service financier est d'abord une régie de recettes, qui perçoit les taxes, les rémunérations pour services rendus, les loyers, etc., et un service comptable.

Le service de la capitainerie du port est un service de police administrative maritime et d'exploitation domaniale. Au sein de cette capitainerie, le service nautique désigne les emplacements d'accostage, règle les manœuvres d'écluses et de ponts et la navigation dans le port ; le service des quais et les hangars exploite quais et espaces couverts.

Le service technique regroupe un service des travaux (études et contrôle) et le service de l'outillage portuaire, qui entretient, contrôle et exploite les engins de levage.

Les services maritimes, dépendant du ministère des Communications, sont chargés du balisage et du pilotage, les pilotes étant fonctionnaires. Ce même service est chargé de l'inspection de la navigation, au sens de ce mot en droit administratif français (contrôle de la navigabilité des navires de commerce). L'entretien des accès est assuré par l'Etat, qui contrôle également la police de la navigation, la police sanitaire, et, bien entendu, la douane.

Le reste des activités portuaires, y compris le pilotage dans les bassins, est assuré par des entreprises privées.

Comme le port de Rotterdam, le port d'Anvers est favorisé par un site naturel excellent et par une aide financière très importante de l'Etat ⁵⁶.

46. — Troisième exemple de port municipal, le port de Bristol a été concédé à la ville par un Act du Parlement de 1848 ; la municipalité a ensuite acheté les docks d'Avonmouth et de Portishead,

55. Fédération maritime d'Anvers, Travaux, 1956.

56. Cf. chap. v, sect. I, § 1-B.

par reprise de leurs concessions ⁵⁷. Le dock d'Avonmouth, en particulier, est un bassin voisin des bassins municipaux, et communique avec la mer par la même écluse.

Le port est géré par un « Dock Committee », comprenant onze membres, tous conseillers municipaux ; il est présidé par le lord-maire. Depuis 1966, il existe un conseil consultatif des usagers établi, semble-t-il, en application des recommandations de la Commission Rochdale ⁵⁸.

Le port est responsable de la conservation du domaine, de la signalisation maritime et du pilotage. L'outillage public n'est pas concédé : grues sur rails, chalands, silos, magasins, sont gérés par le port, et mis à la disposition des entreprises privées.

L'examen des règlements du port montre bien que la totalité des attributions de puissance publique repose entre les mains de la municipalité. Il y a donc totale centralisation au profit de la ville : l'article 2 des « bye-law ⁵⁹ » précise bien que « par Port Authority, on entend le lord-maire, les échevins et les bourgeois de la ville de Bristol » sous les ordres desquels se trouve un directeur général qui n'est qu'un agent d'exécution de la municipalité ⁶⁰.

47. — Il est classique, dans une certaine doctrine française, d'opposer la gestion des ports municipaux d'Amsterdam et d'Anvers, qui serait particulièrement efficace, au régime des ports français.

Un examen attentif du problème conduit à des prises de position plus nuancées.

48. — En effet, l'unité de l'établissement portuaire, vers laquelle tend tout effort de rationalisation de l'organisation, n'est respectée ni à Anvers ni à Rotterdam. Par définition, la ville ne peut exercer ses pouvoirs que sur son territoire et, par nécessité, l'établissement portuaire, et *a fortiori*, le complexe portuaire qui tend à le remplacer, s'étend sur un territoire beaucoup plus vaste. Il y a donc dualité de compétence et l'examen, même rapide, de la répartition des fonctions entre la ville et l'Etat montre que l'organisation est assez complexe.

A Anvers, les nombreuses critiques des usagers, qu'il est hors de notre propos de reproduire en détail, sont fondées, précisément, sur les partages d'attributions qu'entraîne une administration très fractionnée. La navigation sur le fleuve, par exemple, étant réglée successivement par des agents de l'Etat, pour l'Escaut, et de la

57. En application du Dock Purchase Act de 1884.

58. Report of the Committee of Inquiry into the Major Ports of Great Britain, dit « Rapport Rochdale », 1962, § 38.

59. *Bristol Docks bye-laws*, 1876 ; *Navigation of the River Avon bye-laws*, 1892 ; *Avonmouth and Royal Edward Docks bye-laws*, 1955 ; *General Regulations*, 1965.

60. Le port de Bristol devrait être nationalisé en 1970.

Ville, pour le port, le trafic est paralysé par le défaut de coordination. Or, « les services de l'Etat donnent, dans les grandes lignes, satisfaction aux usagers... les services de la ville, par contre, présentent de graves lacunes, à la fois sur le plan technique et sur le plan social ⁶¹ ». Après avoir envisagé diverses améliorations techniques, les représentants des usagers concluent en 1966 que « tout cela (les améliorations techniques) ne constitue que la préparation à l'étape finale, qui est celle de la coopération complète, voire de l'intégration. La logique exige impérieusement que le mouvement des navires... reste dans une seule et même main... c'est cette même logique qui nous incline à croire que cette main ne peut être que celle de l'Etat, car l'Etat qui est le seul à pouvoir traiter d'égal à égal avec l'Etat néerlandais, lequel commande l'embouchure ainsi qu'une bonne partie de l'Escaut ⁶² ».

L'objection tirée de l'absence de personnalité internationale de la ville est ici très forte, lorsqu'on sait à quelles difficultés a été dû l'établissement du régime international de l'Escaut ⁶³.

De même, dans une fédération, la ville ne constitue pas, sauf exception ⁶⁴, une composante de l'Etat fédéral. Elle ne peut donc, d'elle-même, régler les conflits qui peuvent naître de l'utilisation d'un port par deux Etats fédérés, ce qui conduit, soit à faire d'un port municipal un port d'Etat, soit à le transformer en établissement public interfédéral, la ville perdant son contrôle sur le port.

Le processus s'est ainsi déroulé aux Etats-Unis, où divers conflits ont opposé l'Etat de New Jersey à l'Etat de New York au sujet des tarifs pratiqués par le port de New York, placé sous l'autorité de la municipalité. La commission inter-Etats du commerce (Interstate Commerce Commission) a recommandé la constitution d'une commission inter-Etats de développement du port de New York, qui a abouti à la création de l'autorité du port de New York ⁶⁵.

49. — Si la tutelle exercée sur la commune par le pouvoir central est plus étroite que la tutelle exercée sur ses établissements publics par l'Etat, l'intégration du port à la commune ne présente d'intérêt ni pour la commune, ni pour les usagers.

A Anvers, l'échevin du port n'a aucun pouvoir de décision en matière de dépenses ; les dépenses de plus de 10 000 F doivent donner lieu à adjudication approuvée par le collège des bourgmestres et échevins. De 200 000 à 320 000 F, l'adjudication est

61. Livre blanc de la Fédération maritime du port d'Anvers, décembre 1965, p. 11.

62. Fédération maritime du port d'Anvers, Travaux, 1958.

63. Voir M. Siotto-Pintor, « Le régime international de l'Escaut », dans *Recueil des cours*, 1928, I-121.

64. Voir ce qui est dit de Brême et de Hambourg, plus loin.

65. Voir H. Delpech, *L'organisation municipale de l'agglomération new-yorkaise*, thèse, 1938.

approuvée par le conseil municipal et par la députation permanente de la province au delà. Aucune dépense n'échappe à ces règles, qui paraissent plus strictes que les règles françaises concernant les ports autonomes ; ainsi « la loi communale belge empêche tout planning, toute diligence, toute initiative ⁶⁶ ».

50. — Un autre inconvénient du régime municipal est que le port est géré par un corps politique, dont les membres sont élus non pas en fonction de leurs connaissances en matière portuaire, mais en fonction, soit de leurs opinions politiques, soit de leur valeur à l'égard de la gestion communale en général. Paradoxalement, les ports gérés par les municipalités sont ceux dans lesquels les usagers immédiats du port, dont la compétence est incontestable et indispensable pour assurer une bonne administration, ne sont pas représentés. Dès 1909, la fédération maritime d'Anvers réclamait la création d'organes consultatifs dans lesquels les fonctionnaires municipaux rencontreraient les délégués des groupements professionnels, et, cinquante ans plus tard, elle formulait toujours le même vœu, tant il est vrai que les administrations municipales sont plus jalouses de leurs prérogatives que les administrations de l'Etat. La Fédération demande désormais « la fin d'un régime moyenâgeux » et « la dépolitisation de la gestion du port ⁶⁷ ».

La même opinion se rencontre en Grande-Bretagne et le rapport de la commission d'enquête sur l'état des ports de 1962 va même jusqu'à envisager d'écarter totalement les municipalités de la gestion des ports : « Bien qu'il soit de tradition que les municipalités soient représentées dans les conseils d'administration ou comités consultatifs des ports, il n'y aucune raison qu'il en soit ainsi, à moins que la municipalité prenne part au financement des ports. Les matières qui, dans la gestion quotidienne du port, concernent la municipalité, peuvent faire l'objet de consultations directes avec celle-ci, dans les mêmes conditions qu'avec toute autre grande entreprise publique ou privée ⁶⁸. » On ne saurait plus nettement écarter l'hypothèse de la gestion municipale, et cette opinion peut étonner, dans un régime réputé pour son esprit décentralisateur.

51. — Mais, dans les ports gérés de toute antiquité par les communes, et même dans les milieux qui critiquent la gestion communale, l'opinion est lente à admettre que des changements radicaux sont nécessaires. Les réformateurs affirment que la ville doit rester propriétaire responsable du port et désapprouvent la création d'un port autonome dont le conseil d'administration serait, à plus ou moins longue échéance, élargi au delà du recrutement

66. Travaux de la Fédération maritime du Port d'Anvers, 1958 ; discours du Président, 11 décembre 1958.

67. *Idem*, 10 décembre 1959.

68. Rapport Rochdale, § 94.

communal. Car, pour être réformateurs, les réformateurs n'en appartiennent pas moins aux oligarchies locales.

Ils préconisent alors « une régie prenant la forme d'une société anonyme », c'est-à-dire une société anonyme dont la totalité des actions serait détenue par la municipalité, et à la tête de laquelle serait placé un administrateur délégué nommé par la ville.

Mais on voit mal comment une telle organisation écarterait le risque de politisation. De plus, dans le cas d'Anvers, la gestion municipale est une fiction ; le port est constamment déficitaire et le déficit est couvert par le royaume, ce qui permet à l'établissement de pratiquer des prix exceptionnels : l'équilibre de gestion est un équilibre de dumping⁶⁹.

Cette situation n'est pas sans danger pour l'avenir même des rapports entre la ville et le royaume, car, dans tous les pays, le déficit chronique des concessionnaires entraîne toujours la reprise des concessions par le concédant ; en outre, « on peut difficilement s'imaginer qu'un gouvernement, appelé à forger avec d'autres gouvernements une politique de transports à la mesure de l'Europe, puisse encore longtemps admettre que des communes, aussi vieilles et respectables soient-elles, s'en tiennent à des pratiques du temps des diligences⁷⁰ ».

52. — Ainsi la concession générale de direction d'un port à un corps municipal apparaît comme une solution du passé. Par contre, la concession limitée d'exploitation est toujours pratiquée.

B. — LA CONCESSION LIMITÉE D'EXPLOITATION

53. — Dans ce régime, l'Etat concède à la collectivité locale l'établissement et l'exploitation, ou l'exploitation seule, d'un port maritime, dont il conserve la direction.

54. — D'une façon générale, la doctrine française s'est montrée, après la Révolution, peu favorable à l'exploitation des ports par les soins des communes. L'évolution qu'avait connu le XVIII^e siècle, d'extension de l'emprise de l'Etat et des chambres de commerce, s'est poursuivie pendant le XIX^e.

Lorsqu'en 1920, le président de la commission des travaux publics du Sénat déclarera que « la commission estime que la gestion des ports est une question d'intérêt national, qui ne peut être

69. Sur ce point les auteurs français sont assez sévères et font des réserves sur le véritable esprit « européen » des milieux belges et hollandais.

70. Voir allocution de M. Dens, Président de la Fédération maritime d'Anvers, *Journal de la Marine marchande*, 11 décembre 1965, p. 306.

dévolue à une représentation locale, quelle que soit l'œuvre accomplie⁷¹ », il ne fera qu'exprimer une opinion constante depuis un siècle, mais qui n'exclut ni la participation des collectivités locales à la gestion des organismes portuaires, ni la participation financière des mêmes collectivités aux investissements portuaires.

Le Trocquer⁷² juge que la concession des ports aux départements et aux communes peut être « une excellente formule ». Mais il reconnaît que si le régime de la concession a été largement développé en matière de chemins de fer et de tramways, il ne l'a pas été en matière portuaire. L'hostilité à ces concessions vient de la crainte de voir les ressources prélevées sur le trafic détournées au profit d'autres institutions. L'auteur en fournit un exemple tiré du port de Marseille : sous le Consulat les préfets des Bouches-du-Rhône⁷³ avaient institué une taxe communale sur toutes les opérations de pesage, de mesurage et de jaugeage effectuées à Marseille « motivée par la nécessité de pourvoir aux besoins immenses de la commune et des hospices ». Cette taxe était toujours en vigueur en 1914.

La commission chargée de procéder à une enquête sur la situation des ports français de la Manche⁷⁴ estimera en 1882 que « l'organisation et le mode d'élection des communes n'ont pas été combinés en vue de la gestion des grands intérêts du commerce maritime ». La loi municipale du 5 avril 1884 (art. 133) proscriit dans les termes les plus formels toute perception au profit des communes sur les ports et quais maritimes, non seulement pour occupation prolongée ou pour location, mais aussi pour simple stationnement.

Félix Faure déclare en 1886⁷⁵ : « Chacun son rôle, et celui des municipalités consiste à administrer les affaires de la cité ; il serait exorbitant de demander aux conseils municipaux la compétence industrielle et commerciale qu'exige l'administration d'un port. » Lecour-Grandmaison déclare en 1887 à la Chambre que « les villes sont souvent hostiles au progrès et qu'on ne doit pas leur confier les ports ».

En 1937, un directeur de port déclarait : « On commet une erreur notable en cette matière en confiant aux communes la gestion des ports⁷⁶... outre qu'elles sont fréquemment dépourvues des éléments d'information économique nécessaires, les assemblées communales sont, très souvent, divisées en deux camps : les ruraux et les marins, et quels que soient les aspects sous lesquels s'oppo-

71. Sénat, 8 juin 1920.

72. *Op. cit.*, p. 182.

73. On trouve trace des mêmes craintes dans la rédaction de la loi de 1967 sur les droits de port (articles 16 à 18).

74. Rapport, Imprimerie nationale, Paris, 1883.

75. Chambre des Députés, 21 avril 1886, Documents parlementaires, p. 972, annexe n° 708.

76. M. Cavenel, *Congrès des Ports maritimes*, Paris, 1937, p. 57. -

sent les deux camps, il est bien évident que l'intérêt général en souffre ». Mais le même spécialiste justifie une participation de la commune à la gestion en notant que, si leur constitution organique ne les désigne pas pour remplir la fonction de gestionnaire des péages, elles doivent, en raison des profits indirects qu'elles en retirent, aider financièrement leurs ports.

55. — Dans ces conditions, les exemples de concessions aux municipalités sont assez rares. Picard⁷⁷ cite comme une curiosité le décret du 24 février 1875 concédant à la commune la concession de l'exploitation de la forme de radoub de Rochefort, qui avait été remise en état par ses soins.

Une concession municipale importante au XIX^e siècle a été celle des docks de Marseille.

La nécessité s'étant faite sortir de construire de nouveaux bassins dans ce port, l'Etat avait abandonné les terrains choisis à la ville qui, en retour, s'engageait à vendre ces terrains et à en affecter le prix à des travaux d'utilité publique. Le décret du 22 janvier 1852 consacrait cette transaction et la loi du 10 juin 1854 décidait la création du « dock entrepôt ». La concession d'établissement et d'exploitation du dock était accordée à la ville par le décret du 23 octobre 1856⁷⁸. Au décret était annexé un cahier des charges, approuvé par le Conseil d'Etat le 20 août 1856.

Le cahier des charges prévoyait que la ville devait creuser les bassins, construire les quais, les jetées, remblayer et aménager les terre-pleins, édifier les magasins pour recevoir 150 000 tonnes de marchandises « dans de bonnes conditions de manutention » (art. 3), avec entrepôt de douanes et entrepôt commercial (art. 8). La ville avait le droit exclusif d'exploiter à son profit l'ouvrage construit par elle, mais avec obligation de traiter également tous les usagers ; aucun tour de faveur n'existait pour les entrées en magasin, toutes les commandes s'effectuant à tour de rôle (art. 32) : régime classique d'égalité des usagers devant le service public.

Les mouvements de navires étaient de la compétence du concessionnaire ; l'Etat se réservait le contrôle des tarifs (loi du 10 juin 1854).

En fait, dès 1856 et 1857, la ville rétrocède ses droits à la Compagnie des Docks et Entrepôts de Marseille, société dont les statuts ont été approuvés par décret du 23 février 1859⁸⁰. L'expérience française de grand port municipal est restée sans suite.

Le ville n'avait réservé qu'un seul point : le pesage, essentiellement à cause de l'existence d'un corps de peseurs-jurés⁸¹.

77. *Traité des Eaux*, t. V, p. 288.

78. *Bulletin des Lois*, XI^e série, n^o 185, p. 1535.

79. Drujon, *Les docks de Marseille*, p. 45.

80. *Bulletin des Lois*, XI^e série, t. VIII, n^o 440, p. 856.

81. D'où procès avec la Compagnie des Docks. Voir Cassation,

56. — Sans doute trouverait-on dans l'histoire de chaque port des traces de tentatives locales pour prendre ou reprendre le contrôle de l'établissement maritime.

En 1842, la Chambre de commerce du Havre renvoie à la mairie une demande d'installation de hangars sur les quais, formulée par un particulier ; le maire était prié d'examiner « s'il ne croirait pas convenable que ces établissements fussent destinés à faire partie des propriétés communales et fussent créés et administrés dans l'intérêt de la ville ».

La commission municipale répond nettement que « ce n'est point à un particulier qu'il faut concéder le droit de vendre cet abri (au commerce) c'est à la ville qu'il appartient de le lui donner ⁸² ». Pourtant, comme la municipalité de Marseille, la municipalité du Havre, un instant titulaire d'une concession de dock, la cédera à une entreprise privée ⁸³.

A Bordeaux, en 1886 ⁸⁴, le conseil municipal émet le vœu que « le gouvernement, afin de pouvoir consacrer les fonds dont il dispose pour des travaux maritimes à pousser activement les travaux d'intérêt général et en particulier les travaux d'amélioration des passes de la Gironde, étudie, dans le plus bref délai... l'organisation de commissions locales municipales et commerciales, qui seraient chargées dans chaque port de faire exécuter et entretenir des travaux d'installation et d'outillage... »

La proposition de loi de M. Lecour ⁸⁵, du 21 juillet 1888, tend à confier l'amélioration et l'entretien des ports maritimes et de leurs abords par les villes, chambres de commerce ou autres concessionnaires. Cette proposition n'aboutira pas, mais un vœu dans le même sens est encore exprimé au congrès national des travaux publics de 1903 ⁸⁶.

En fait, ces tentatives vont se fondre dans le grand mouvement en faveur de l'autonomie des ports et ne seront sans doute pas sans influence sur les règles qui, par la suite, associeront les municipalités à la gestion des ports, dans les lois de 1912, 1920, 1965 et, concernant les ports non autonomes, dans le décret de 1924. L'opinion sera même exprimée, lors de la préparation et du vote de la

30 mai 1876, S. 1876, I, 186 et Cassation, 23 février 1877, Delobre 1878, III, 134.

82. *Le Havre 1802-1902*, p. 148.

83. Loi du 5 août 1844 ; décret du 10 mai 1945. La concession est cédée en 1854 à la Compagnie des Docks et Entrepôts du Havre (Contrats des 14 novembre 1854 et 10 avril 1855). La concession a expiré le 16 juin 1953 ; la municipalité a renoncé, le 15 décembre 1952, à demander pour son compte le renouvellement de la concession, qui a été accordé au Port autonome du Havre par décret du 22 novembre 1953.

84. Intervention de M. Baysselane.

85. Documents parlementaires, 1888, annexe 1305, p. 123.

86. Travaux publiés par l'Association française pour le développement des travaux publics, 1903 et 1917.

loi de 1920, que le rôle dévolu aux villes dans la gestion des ports, est trop modeste ⁸⁷.

57. — Si les concessions de ports aux municipalités, importants et même moyens, ne se rencontrent pas dans le système français, la doctrine administrative n'est pas défavorable à la concession aux villes de petits ports de pêche et de plaisance.

Dans les seules huit dernières années, on compte une dizaine de concessions de cet ordre : la ville d'Arcachon a obtenu successivement la concession d'un outillage de port de pêche, puis d'un port de plaisance ⁸⁸ ; une concession portant sur l'ensemble d'un port, mais dans lequel les activités de plaisance prédominent, a été consentie à la commune de Saint-Raphaël ⁸⁹ ; d'autres exemples pourraient être tirés des ports de Théoule ⁹⁰, de celui du Barcarès, concédé au syndicat intercommunal du Grau Saint-Ange ⁹¹, de Royan, de Saint-Gille Croix-de-Vie, de Banyuls, etc. ⁹² ; enfin, l'établissement et l'exploitation du port de Cros-de-Cagnes ont été concédés au département des Alpes-Maritimes ⁹³.

Les ports de pêche sont cependant plus fréquemment concédés aux chambres de commerce du département ou des ports les plus voisins. Ainsi les ports du Finistère sont-ils concédés à la Chambre de commerce de Quimper, le port de Cancale à celle de Saint-Malo ⁹⁴ ; il en va différemment lorsque l'activité maritime de la Chambre de commerce est faible, ou lorsqu'elle est éloignée du port en question : ainsi le port de Port-Joinville en l'île d'Yeu est concédé à la commune ⁹⁵.

Nous examinerons ici ce régime, en analysant les cahiers des charges de Port-Joinville, Cros-de-Cagnes, Arcachon et Saint-Raphaël, pris comme exemples, et en les comparant en premier lieu au régime légal des ports maritimes, et en second lieu au régime légal des collectivités locales ⁹⁶.

87. Sénat, 8 juin 1920, M. Flaissières.

88. A. 6 juillet 1955 et A. 31 mars 1959 (*J.O.*, p. 4619), A. 10 janvier 1962, (*J.O.*, p. 708).

89. A. 24 juillet 1964, *J.O.*, p. 807.

90. A. 11 septembre 1962, *J.O.*, p. 10355.

91. A. 25 février 1962, *J.O.*, p. 2282.

92. Royan, A. du 10 octobre 1963, *J.O.*, p. 10036 ; St-Gilles-Croix-de-Vie, A. 18 juin 1963, p. 6983 ; Banyuls, A. 1^{er} octobre 1962, p. 6271 ; Aiguillon-sur-Mer, A. 21 mai 1960, p. 5077 ; Hyères, A. 21 juin 1960, *J.O.* 1960, p. 6271 ; Port-Louis-de-Loctmalo, A. 14 décembre 1959, *J.O.* 1960, p. 1039 ; Bouzigues, A. 3 septembre 1959, *J.O.*, p. 9087 ; Hendaye, A. 7 janvier 1959, *J.O.*, p. 1375 ; Marseillan, A. 3 septembre 1959, *J.O.*, p. 9123 ; Mèze, A. 3 septembre 1959, p. 9091.

93. A. 15 juillet 1965, *J.O.*, p. 8281.

94. A. du 31 mars 1963, *J.O.*, p. 2819.

95. A. du 21 juillet 1964, *J.O.*, p. 7915.

96. D'autres ports récemment créés obéissent au même régime : Antibes, Saint-Tropez, etc. D'autres sont confiés à des syndicats mixtes : A. 17 octobre 1967, *J.O.*, p. 11021, pour La Grande Motte.

58. — Le décret du 27 mars 1956⁹⁷ a codifié sous le nom de Code des ports maritimes, les textes législatifs concernant ces organismes.

Les articles 21 à 25 du code règlent les autorisations de travaux, les articles 35 à 44 les autorisations d'outillage ; les travaux sont définis comme « travaux de construction et d'aménagement des ports », les outillages sont « mis à la disposition du public », mais ils ne sont pas définis.

La distinction entre travaux et outillages correspond, dans l'ensemble, à la distinction entre infrastructure et superstructure. Mais il est évident que la notion d'outillage doit être assez largement entendue ; un certain degré d'infrastructure est nécessaire pour recevoir l'outillage et il est alors normal de soumettre cette infrastructure au régime d'autorisation des outillages et non pas au régime d'autorisation des travaux.

L'autorisation des travaux peut faire l'objet d'une loi (art. 21 du Code des ports maritimes⁹⁸, mais un décret suffit en matière d'outillages (art. 36 CPC) ; les enquêtes portant sur les outillages sont plus simples que celles portant sur les travaux (art. 23 et 38 CPC) ; ces enquêtes peuvent être réduites par le ministre des Travaux publics.

Mais l'examen des cahiers des charges montre que de très importants travaux d'infrastructure sont entrepris par les concessionnaires d'outillage : dragages de plans d'eau et de passes, constructions de jetées, de digues, de quais, qui rentrent bien dans la catégorie des ouvrages. Cependant ces ouvrages sont assimilés aux outillages pour ce qui concerne la procédure d'établissement (circulaire aux préfets du 29 décembre 1965, non publiée), ce qui entraîne l'application des articles 35 et suivants et non des articles 21 et suivants du Code des ports maritimes.

La collectivité se trouve donc concessionnaire de la construction du port et non pas seulement de l'installation et de l'exploitation des outillages ; la solution est sans doute opportune, mais elle est suffisamment différente de celle établie par le Code des ports maritimes pour devoir être signalée.

En fait, le mode de financement des ports de plaisance est, ainsi qu'on le constatera au chapitre v du présent ouvrage, plus proche du mode de financement des équipements de tourisme que des ports maritimes.

59. — De même, la comparaison entre le Code d'administration communale et les cahiers des charges amène à formuler les remarques suivantes :

97. *J.O.* du 30 mars 1956, p. 3066. Désigné dans le texte sous l'abréviation C.P.M.

98. D. 55-90 du 18 janvier 1955, art. 1^{er}.

a) En matière de travaux, les obligations du concessionnaire varient d'un cahier des charges à l'autre.

A Arcachon, la ville doit assurer l'entretien des profondeurs ; en cas de négligence de sa part, il y est pourvu d'office à la diligence des Ponts et Chaussées, à la suite d'une mise en demeure adressée au maire et demeurée sans effet (art. 5). A Saint-Raphaël, la commune prend à sa charge l'entretien des profondeurs, mais sous forme de fonds de concours à cent pour cent versés à l'Etat, maître d'œuvre (art. 6). A Cros-de-Cagnes, le cahier des charges est encore plus impératif : « Le département... assurera l'entretien des profondeurs... en cas de négligence de sa part, il y sera pourvu d'office à la diligence des ingénieurs des Ponts et Chaussées » (art. 5).

Ce sont là des applications normales du principe en vertu duquel le concédant se substitue au concessionnaire en cas de défaillance de celui-ci, mais on trouve, dans cette application, trois régimes différents d'exécution d'office.

A Arcachon, l'exécution d'office est précédée d'une mise en demeure et le préfet se substitue à la commune ; à Saint-Raphaël, il n'y a pas d'exécution d'office puisque la commune n'a aucune obligation autre que sa participation financière ; à Cros-de-Cagnes et sans doute devant la difficulté qui résulterait d'une mise en demeure du préfet, agent de l'Etat, au préfet, organe exécutif du département, une certaine indécision subsiste quant au régime applicable ; car les termes « à la diligence des ingénieurs des Ponts et Chaussées » n'ont pas de sens juridique précis.

Mais un simple cahier des charges, fût-il annexé à un arrêté interministériel, suffit-il pour appliquer aux communes un régime de substitution qui n'est pas prévu par le Code de l'administration communale ?

Le préfet peut se substituer au maire « qui refuse d'accomplir un acte prescrit par la loi » (art. 67 du Code d'administration communale), ou dans certains cas énumérés par le Code : mandatement des dettes communales (art. 71 CAC), délivrance des permissions de voirie (art. 99 CAC), inhumation des personnes décédées (art. 100 CAC) et l'article 67 du Code indique bien que la liste des matières dans lesquelles s'exerce le pouvoir de substitution est limitative. Le Conseil d'Etat semble statuer dans ce sens : « en refusant d'ordonner aux requérants... de reverser les émoluments qu'ils avaient illégalement perçus en l'absence de service fait... le maire de cette commune n'a pas refusé ou négligé de faire un acte qu'il fut légalement tenu d'accomplir au sens des dispositions de l'article 85... que dès lors le préfet du Var n'avait pas la faculté d'user du pouvoir de substitution ⁹⁹ ».

99. Commune de Longpré-les-Corps-Saints, C.E., 22 juillet 1888, Lebon, p. 537 et surtout Dalmasso, 19 octobre 1956, Lebon, p. 374, conclusions Long, D. 1956, I, 643 ; A.J.D.A. 1956, II, 431, cité ici.

On ne peut non plus rattacher ce régime à celui établi en dernier lieu par l'ordonnance 59-33 du 5 janvier 1959 (art. 179 du CAC), concernant l'inscription d'office d'une dépense obligatoire. Les dépenses obligatoires sont énumérées limitativement par l'article 185 du Code ; en particulier, à moins de solliciter fortement les textes, on ne peut considérer les installations portuaires comme des « voies communales » (art. 185, 18°), ni assimiler les dispositions d'un cahier des charges à des « dépenses mises à la charge des communes par une disposition de la loi » (*id.*, 19°). En outre, « aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été au préalable appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet » (art. 79, al. 2) et aucune disposition semblable n'est prévue par les cahiers des charges qui nous intéressent.

Sans doute, le Code de l'administration communale prévoit expressément « l'intervention des communes dans le domaine économique et social (art. 47, 12°), par voie d'exploitation directe... sous forme de concession ». Sans doute ce régime introduit-il un dédoublement de la collectivité locale : celle-ci à la fois collectivité locale et concessionnaire et, lorsqu'elle agit comme concessionnaire, elle ne peut agir comme collectivité locale. Mais la solution, déjà peu satisfaisante lorsque l'activité économique est d'une importance limitée pour la vie de la commune, devient troublante lorsqu'il s'agit de l'exploitation d'un port maritime, raison d'être et moyen d'existence de la commune côtière.

Force est donc de constater que l'application du cahier des charges vide le Code de l'administration communale d'une partie de sa signification.

60. — b) D'autres contradictions apparaissent également dans le régime de responsabilité.

A Arcachon et à Cros-de-Cagnes, la ville et le département sont directement responsables de l'entretien des profondeurs. A Saint-Raphaël, l'Etat en est responsable, le versement de fonds de concours constituant une obligation dont les tiers, victimes éventuelles du défaut d'entretien des profondeurs, n'ont pas à connaître.

Cependant l'article 8 des trois cahiers des charges ici étudiés décide que « seront à la charge de la commune (ou du département), sauf recours contre qui de droit, toutes les indemnités qui pourraient être dues à des tiers par suite de l'exécution, de l'entretien ou du fonctionnement des ouvrages ou de l'outillage concédé ». Malgré les dispositions particulières dont sa concession fait l'objet, la ville de Saint-Raphaël est donc soumise au même régime que celle d'Arcachon ou que le département des Alpes-Maritimes.

Mais on sait que la réparation du dommage causé par l'état de l'ouvrage incombe en principe à la personne juridiquement chargée de l'entretien, qui peut se retourner contre la personne qui assure

réellement cet entretien¹⁰⁰. Il nous paraît bien que dans le cas de Saint-Raphaël, ces deux personnes soient l'Etat. Quoi qu'il en soit, la diversité des solutions, s'agissant d'un même problème technique et juridique, ne se justifie pas.

Doit-on estimer que l'Etat agit dans tous les cas pour le compte de la commune, quelles que soient les modalités d'application de cette règle ? Ce n'est pas certain : les accès des ports font partie du domaine public maritime de l'Etat, et il est de principe que l'Etat a l'entretien de ces accès à sa charge¹⁰¹.

c) L'exécution des travaux de premier établissement, de modification ou d'entretien, se fait « sous le contrôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées » à Arcachon et à Port-Joinville, ce qui laisse une certaine liberté à la commune ; par contre, à Saint-Raphaël et à Cros-de-Cagnes, l'exécution se fait « sous la direction des ingénieurs des Ponts et Chaussées ». Sans doute faut-il lire ensuite, dans les cahiers des charges de Cros-de-Cagnes et de Saint-Raphaël : « Pour l'accomplissement de cette mission, les ingénieurs agiront pour le compte et au nom de la commune. Ils recevront de la commune une rémunération... » fixée soit par la loi et les règlements (Saint-Raphaël, soit par le ministre des Travaux publics (Cros-de-Cagnes).

Cette disposition fait réapparaître le problème de la responsabilité, mais ne le résout pas ; car si les ingénieurs agissent en tout temps pour le compte et au nom de la commune, celle-ci est toujours responsable¹⁰².

61. — d) S'agissant des pouvoirs de police, aucune des collectivités locales concessionnaires « n'a le droit d'intervenir dans la police de la grande voirie » (art. 14).

A Saint-Raphaël, la commune ne peut en outre intervenir, « soit dans le placement des navires et bateaux aux quais utilisés par elle ou dans le déplacement de ces navires ou bateaux »... « ou dans celle de la circulation et de l'usage des quais ». La même interdiction générale s'applique à Cros-de-Cagnes et à Port-Joinville. A Arcachon, l'interdiction d'intervenir ne vise pas les quais mais seulement la circulation des navires dans le chenal d'accès aux ports de pêche et de plaisance.

Ville et département pourront commissionner et assermenter des agents pour la surveillance et la garde des ouvrages concédés « dans les conditions prévues pour les gardes des particuliers » (art. 14).

Ces dispositions sont reprises des cahiers des charges des concessionnaires privés ou des Chambres de commerce, où elles

100. Cf. M. Waline, *Droit administratif*, 1956, p. 699.

101. C.E., 16 mars 1960, Compagnie maritime de transports de goudrons, Lebon, p. 199.

102. C.E., 28 février 1947, Fontaine, Lebon, p. 89.

ont naturellement leur place, s'agissant de particuliers ou d'établissements publics n'ayant pas de pouvoirs de police sur le domaine public que constituent les ports. Lorsqu'il s'agit en outre de grande voirie, à laquelle il faut assimiler le placement des navires et des bateaux, contrairement à ce que laissent supposer les cahiers des charges, qui distinguent entre les deux opérations¹⁰³, l'interdiction peut encore apparaître normale. Encore peut-on faire observer que le régime de police de grande voirie se définit moins par la qualité des agents qui en sont chargés que par la nature des infractions qu'il est chargé de réprimer¹⁰⁴.

Mais, s'agissant de la circulation sur les quais, les cahiers des charges aboutissent-ils à priver les maires de leurs attributions en matière de « bon ordre, sûreté, sécurité et salubrité publique » (art. 96 CAC) ? La police municipale comprend « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage sur les quais » (*id.*, art. 97, 1°), ainsi que la police des routes nationales et départementales (*id.*, art. 98). Même si la rédaction du texte laisse un doute quant à la nature des quais visés par le législateur (quais fluviaux ou maritimes), le Conseil d'Etat a levé ce doute en décidant que le maire avait le droit d'exercer ses pouvoirs de police sur les portions du domaine public maritime situées dans les limites du territoire de la commune¹⁰⁵. L'interdiction d'exercer des pouvoirs de police, signifiée à la commune dans un cahier des charges, n'a du reste pas grande signification, les pouvoirs de police municipale étant donnés aux maires, non aux municipalités.

Par contre, l'assimilation des agents chargés de la surveillance des ouvrages concédés aux gardes des particuliers constitue une anomalie, puisqu'elle conduit précisément, en donnant aux communes concessionnaires un pouvoir de police qu'elles n'ont pas, à créer un régime dualiste de police : la police municipale, aux ordres du maire, hors de la concession portuaire, et la police de la concession, aux ordres de la municipalité. Un tel régime ne se justifie ni sur le plan juridique, ni sur le plan pratique. S'il est normal qu'un département ou un particulier possède des gardes privés à compétence limitées, il en va tout à fait différemment en matière municipale, la police étant déjà organisée par le législateur : le maire ne peut transférer la police à la municipalité, pour que celle-ci établisse des gardes particuliers sur le domaine public. Cela tient « à la nature même du service de police » (M. Josse)¹⁰⁶, car « il ne paraît pas possible qu'une commune subventionne un garde particulier

103. C.E., 8 juin 1956, Zeher, Lebon, p. 242.

104. M. Waline, *Droit administratif*, 1956, p. 886 et s. ; J. Grosdidier de Matons, « La contravention de grande voirie en matière portuaire », *Droit maritime français*, 1967, p. 67 et 131.

105. C.E., Le Penetier, 28 février 1921, Lebon, p. 221.

106. Conclusions sous C.E. (Assemblée), 17 juin 1932, Ville de Castelnau-dary, D.P. 1932, III, 26.

pour obtenir de lui la protection de la paix publique » (Hauriou)¹⁰⁷. La jurisprudence est dans le même sens, concernant des espèces voisines¹⁰⁸.

On doit évidemment admettre que des gardes municipaux particuliers peuvent être établis sur le domaine privé de la commune, ce qui n'est pas le cas ici.

62. D'autres exemples de la *capitis diminutio* que subit ainsi la commune pourraient être tirés de l'exploitation des outillages, des règles concernant l'interruption du service, ou de celles applicables aux « effets du libre usage de la voie publique ». Sous ce dernier titre, on trouve une disposition suivant laquelle « la Ville ne pourra élever contre l'administration aucune réclamation en raison de l'état du chenal d'accès au port de plaisance ou de l'influence que cet état exercerait sur l'entretien de ces ouvrages ou le fonctionnement de ses installations » (art. 10). A Cros-de-Cagnes, la clause d'irresponsabilité intéresse en outre les bassins, les chaussées et les quais ; il en est le même à Saint-Raphaël.

Certes, ces clauses sont classiques, mais ont-elles une réelle valeur et leur existence même ne prouve-t-elle pas la responsabilité générale de l'Etat, qui juge utile de se prémunir contre des recours éventuels ? Comment concilier ces dispositions avec celles de l'article 8, étudié *supra*, et qui visent à mettre la responsabilité à la charge de la commune ou du département¹⁰⁹ ?

63. En fait, ni le Code des ports maritimes, ni le Code d'administration communale n'ont été repris dans un cahier des charges type de concessions portuaires aux municipalités. La concession se situe ainsi hors du droit communal ; la municipalité, unité politique et administrative, cellule de base de l'organisation des pouvoirs publics, est supposée s'effacer ici devant la municipalité, simple concessionnaire.

La multiplication des ports de plaisance municipaux doit amener un nouvel examen du problème ; il ne s'agit pas ici d'un quelconque « socialisme municipal », mais d'un élément essentiel de la politique de développement de certaines communes. Or, deux entités se heurtent : le port et la commune ; l'unité fonctionnelle du

107. Note sous C.E., 24 décembre 1909, Commune de Bassée, S. 1910, III, 49.

108. C.E., Section, 18 décembre 1935, Sieur Prade, Lebon, p. 1124 ; C.E., Assemblée, 17 juin 1932, cité *supra* note 106 ; T.A. Clermont-Ferrand, 1^{er} juillet 1960, Dame Geneix, Lebon, p. 800 ; Cassation, Crim., 14 juin 1918, Rousselin-Gourdeau, *Bull. crim.*, p. 581.

109. Cf. C.E., Pahant, 19 octobre 1955, Lebon, p. 819 ; C.E., Aby, 19 novembre 1943, Lebon, p. 267 ; C.E., 8 décembre 1911, Martin et Marquand, S. 1914, 3, 91 ; C.E., Menu, 2 novembre 1934, S. 1934, 3, 125 ; C.E., Bomel, 25 juillet 1930, Lebon, p. 820 ; C.E., 8 février 1939, Ministère des Travaux publics, Lebon, p. 72.

port est assurée par la construction juridique homogène se constitue l'acte de concession, mais l'unité de la commune est brisée. Une harmonisation est nécessaire, qui restitue à la commune portuaire son véritable caractère.

Ceci est d'autant plus nécessaire que l'exploitation des ports de plaisance par les communes semble être une opération saine et de bonne politique de décentralisation. Elle rencontre, fait digne d'être noté, l'accord des usagers : ... « on peut se féliciter de la réglementation élaborée par le ministère des Travaux publics qui donne la concession des ports de plaisance aux collectivités chargées de leur réalisation et de leur exploitation. C'est les encourager dans les initiatives financières en leur assurant la possibilité de pouvoir rembourser les emprunts contractés...¹¹⁰. »

64. Nous avons écarté de cette étude toute allusion aux ports de Paris.

On désigne sous le nom de « Port de Paris » l'ensemble des ports répartis sur toutes les voies navigables à l'intérieur du département de la Seine. La plupart de ces ports n'intéressent que la navigation fluviale, mais les deux ports d'Austerlitz et de Gennevilliers reçoivent un trafic maritime de caboteurs, qui n'est pas négligeable.

Le port d'Austerlitz relève de l'Etat, mais le port de Gennevilliers est de la compétence du département, qui l'a construit à partir de 1926. Le département établit l'infrastructure, la Chambre de commerce de Paris établit et gère l'outillage public, les particuliers louent et équiper les terrains industriels.

Sur les ports de Paris, le jugement suivant a été porté en 1956 : « Il apparaît que la structure administrative du port de Paris souffre dans une certaine mesure d'un manque de coordination entre les différentes autorités dont relèvent ses activités multiples et de l'absence d'un organisme où pourraient être confrontés les différents intérêts en cause. A cet égard, une évolution dans l'avenir vers un régime s'inspirant de celui des ports autonomes français ou de la « Port of London Authority » serait à notre avis souhaitable et faciliterait la meilleure adaptation des réalisations portuaires aux besoins de l'agglomération parisienne¹¹¹. »

110. A.C. Girard, in *Action automobile*, octobre 1965, p. 69. L'effort de l'Etat est passé de 2,4 millions en 1962 à 25,0 millions en 1965. Le V^e Plan prévoit 38 millions par an pendant 5 ans.

Voir aussi circulaire 69 du 29 décembre 1965 relative aux modalités d'instruction des dossiers de création des ports de plaisance, au financement des opérations et à l'exploitation de ces ports (non parue au J.O.), *Bulletin officiel Travaux publics et transports*, texte 668, fascicule spécial 65-24 bis. Cette circulaire contient deux modèles de cahiers des charges.

111. *Journal de la Marine marchande*, numéro spécial, 1956, sur les ports de Paris, p. 325.

Dix ans plus tard, le problème est toujours en suspens ; de nouvelles études ont été effectuées, qui conduisent aux mêmes conclusions¹¹². Il est probable que le District de Paris est l'organisme logiquement désigné pour mener à bien la tâche de regroupement et de rationalisation nécessaire, mais que la mise en œuvre des projets de réorganisation rencontrera des oppositions qui n'ont pas pour origine des problèmes de technique administrative ou de gestion portuaire.

65. En résumé, la gestion des ports par les communes présente les aspects suivants :

1° Dans de rares cas, à valeur essentiellement historique, le port est entièrement dirigé par la municipalité. La logique est que ces ports évoluent vers l'autonomie.

2° La municipalité participe en général à la gestion des ports autonomes ou non autonomes par sa représentation dans les commissions consultatives et dans les conseils d'administration.

3° L'outillage public des petits ports et des ports de plaisance est éventuellement concédé aux municipalités ; cette concession peut entraîner la construction d'ouvrages importants et constitue alors, malgré sa qualification juridique, une concession d'établissement portuaire. L'harmonisation entre le droit communal et le droit des concessions n'a pas été assuré.

66. Cette gestion municipale ne constitue que le premier panneau du dyptique ici consacré à la gestion des ports avec faible intervention étatique, dont l'étude de la gestion par des entreprises privées constitue le second panneau.

SECTION II

LA GESTION DES PORTS PAR DES ENTREPRISES PRIVÉES

67. D'une façon générale, les ports sont exploités par des entreprises privées qui, dans le régime français y sont, soit concessionnaires d'outillage public (ces concessions étant plus souvent accordées aux Chambres de commerce ou aux communes), soit permissionnaires d'outillage privé. Mais il a existé et il existe des cas dans lesquels les trois fonctions de travaux, d'exploitation et même de police sont assurées par un entrepreneur. L'étude de ces cas fait l'objet de la présente section.

112. *Journal de la Marine marchande*, 1966, n° 2448. Postérieurement à la rédaction du présent ouvrage le problème a été réglé par le vote de la loi du 15 octobre 1968, qui a créé le « Port autonome de Paris ».

68. Cette gestion revêt la forme très générale de concession, mais ce terme recouvre, sous une même technique juridique, des réalités économiques très différentes, ce qui nécessite un essai de classification.

Une première classification peut être opérée en distinguant les concessions s'étendant sur la totalité du domaine portuaire et celles n'occupant qu'une partie de ce domaine. Ainsi le port de Tanger a été concédé dans son ensemble à une société privée, cependant que le port de pêche de Lorient voisine avec un port de commerce banalisé. La concession partielle, enclave privée sur le port, tend à se rapprocher de la concession d'outillage et peut être désignée comme telle sur l'acte de concession.

Une seconde classification distinguera entre la concession spécialisée et la concession non spécialisée, les exemples tirés du port de Tanger et du port de pêche de Lorient étant encore valables ici.

Il n'y a pas coïncidence exacte entre les deux classifications : la concession des Docks et Entrepôts de Marseille, qui n'était pas spécialisée, ne s'étendait que sur une partie du port, comme la concession du port de pêche de Lorient. Mais il est exact que de nombreux ports spécialisés dans la manipulation des marchandises en vrac n'existent qu'en fonction d'une activité industrielle déterminée, et qui occupe seule tout l'espace portuaire : les deux classifications se recouvrent alors exactement.

Nous constaterons que la concession de port non spécialisé est une solution ancienne et relativement en déclin, cependant que la concession de port spécialisé est une forme moderne et en progression. Ceci justifiera l'adoption de la seconde classification proposée et nous étudierons :

§ 1. — La concession classique de port non spécialisé ;

§ 2. — La concession moderne de port spécialisé.

§ 1. — *La concession classique de port non spécialisé.*

Ces concessions se caractérisent par le fait qu'elles portent sur l'ensemble des activités portuaires, et en particulier sur les manipulations et le stockage des marchandises diverses.

Une étude analytique, qui portera sur les caractères généraux de ces concessions (A) précèdera une étude critique de la solution (B).

A. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DES CONCESSIONS NON SPÉCIALISÉES

Les concessions non spécialisées présentent quatre caractères distinctifs.

69. La concession est d'abord caractéristique de l'économie libérale et de l'économie coloniale.

Le port de Londres est, à partir de 1838, la juxtaposition de vastes concessions de docks (dock ayant ici le sens d'un ensemble bassins-magasins), appartenant à la West India et à l'East India Compagnies, à la Victoria Company, à la London Dock Company, etc. Cette juxtaposition durera jusqu'en 1908, lorsque la gestion des docks sera unifiée sous la direction de l'Autorité du port de Londres.

La concession des Docks et Entrepôts de Marseille, étudiée plus haut, existe de 1859 à 1956, année à laquelle elle est reprise par la Chambre de commerce.

La concession de la Compagnie des docks-entrepôts du Havre est en général assimilée par les auteurs à la concession des Docks et Entrepôts de Marseille, car elle date de la même époque. Nous pensons que cette assimilation est en fait inexacte, car, l'Etat ayant pris à sa charge la construction de l'infrastructure et d'une partie de la superstructure, pour ne laisser à la charge ou concessionnaire que les magasins de superstructure, cette concession n'est qu'une concession d'outillage ¹¹³.

La concession de l'entrepôt réel des douanes du Havre, accordée à la Ville par décret du 17 juin 1854, cédée à la Compagnie des docks en novembre de la même année, a expiré en 1953 : l'entrepôt a alors été concédé au port autonome du Havre.

La concession du port de Manchester à la Manchester Ship and Canal Company par un Act du Parlement de 1885, présente un caractère particulier : la création du port et du canal maritime de Manchester est due à l'initiative des industriels de la ville, exaspérés par les droits prohibitifs prélevés par le port de Liverpool, géré par le Mersey Docks and Harbour Board, après l'avoir été par la Ville jusqu'en 1785. En 1966, le port de Manchester est toujours géré par la compagnie et son existence fait partie des libertés locales.

Le Wharf de Grand Bassam en Côte d'Ivoire est concédé à la Société Daydé en 1897 ; le concessionnaire doit le construire et l'exploiter ; il sera racheté en 1907, cinq ans après sa mise en service.

Les Messageries impériales obtiennent en 1861 ¹¹⁴ une vaste concession dans le port de Saïgon, dont nous n'avons pas retrouvé la date de réintégration dans le domaine.

Ont été également concédés les ports de Beyrouth ou Liban, de Sfax et de Bizerte en Tunisie, de Tanger, Rabat-Salé et Port-Lyautey au Maroc, de Rosario et de Sao Paulo au Brésil. Les ports de Monrovia et de Buchanan, au Liberia, sont actuellement concédés à des sociétés américaines.

113. Art. 2 du cahier des charges annexé au décret du 17 juin 1854.

114. Du 21 avril 1861, approuvée par la loi du 2 juillet 1861.

70. Toutes ces concessions se caractérisent ensuite par une emprise considérable sur le domaine public, couvrant parfois la totalité du port ; d'autre part, le concessionnaire assure, non seulement l'exploitation du port dans une position de monopole, mais encore les frais de sa construction.

Ainsi du concessionnaire du Wharf de Grand-Bassam : la concession s'étend sur une vaste superficie, prise sur le domaine public maritime et lagunaire ; elle interrompt la circulation sur le rivage.

Les obligations du concessionnaire s'étendent à la construction du wharf en mer, d'un wharf de lagune, de la voie de chemin de fer, du matériel naval, qui est énuméré par le cahier des charges, et que le concessionnaire doit entretenir et renouveler ¹¹⁵.

A Saïgon en 1861 ¹¹⁶ la concession des Messageries occupe cinq hectares dans le port, trois postes d'accostage, des magasins, la résidence de l'agent, le bureau de douane et le dépôt de charbon. La propriété des terrains domaniaux est même reconnue au concessionnaire en 1863 ; il occupe donc ainsi à titre définitif une parcelle du domaine, qui n'est du reste pas encore organisé en Cochinchine ¹¹⁷.

En 1914, le gouvernement français signe une convention avec la Société d'études pour l'établissement de ports dans les colonies françaises ¹¹⁸ pour l'exploitation du port de Papeete et de son outillage, à charge pour la société d'y établir et d'y exploiter un dépôt de charbon.

La concession comprend la totalité des travaux, y compris la construction des phares, le balisage de la passe d'entrée, son approfondissement, la construction des quais, l'établissement d'un poste de T.S.F., etc.

En 1887, la Sublime Porte accorde à un groupe d'hommes d'affaires et de sociétés la concession de « la construction, l'administration et l'exploitation » du port de Beyrouth ¹¹⁹.

La Compagnie du port, des quais et des entrepôts de Beyrouth, d'abord société ottomane, puis société française, puis société libanaise, doit construire deux jetées, un quai, les terre-pleins, les bâtiments administratifs, le dépôt de charbon, etc.

115. *J.O.* Côte d'Ivoire, 1897, n° 17, p. 2.

116. Arrêté du 2 avril 1863, au *Bulletin officiel de Cochinchine* de 1863, p. 319. Protestations du Ministre de la Marine, dès 1864. Le domaine est organisé par l'arrêté du 22 décembre 1889, et l'arrêté du 15 janvier 1903 décide que « les droits privés de propriété, d'usufruit et d'usage sur les zones réservées le long des cours d'eau et des rivages de la mer, sont maintenus à condition d'avoir été acquis légalement et antérieurement à l'arrêté du 22 décembre 1889 ».

117. Sauf pour les ordonnances du 26 janvier et du 17 août 1825 sur le domaine des colonies, mais qui ne réserve à l'Etat que les bâtiments militaires et les ouvrages de fortification.

118. Loi du 4 avril 1914, *J.O.*, p. 3253.

119. Firman du 19 juin 1887 ; la société est créée en août 1887.

La Convention de concession du 31 mai 1921, passée entre le Gouvernement marocain et la Société internationale du port de Tanger accorde à celle-ci le droit exclusif de construire et d'entretenir le port, ainsi que de l'exploiter. Le concessionnaire gère le domaine public, établit et exploite des magasins généraux et des entrepôts. Le gouvernement marocain s'engage à n'accorder aucune autre concession dans la zone tangéroise ; il fait remise des travaux, installations et matériel d'exploitation existant déjà dans le port à la Société.

Les travaux à effectuer comprennent une grande jetée, des quais, les dragages, les feux du port et le balisage, l'assainissement, etc.

Le décret du 19 juillet 1922¹²⁰ approuve la convention passée entre le ministre français des travaux publics et la Compagnie industrielle maritime pour la création et l'exploitation dans l'avant-port du Havre d'un établissement maritime comportant des postes de transbordement sur bouées, quais, appontements, terre-pleins, bassins aux pétroles, ainsi qu'un outillage de manutention des marchandises, hangars, réservoirs et engins divers. Le cahier des charges prévoit la construction d'un quai de 480 m, avec grues et hangars, d'un môle à charbon de 450 m, d'un bassin creusé à 10 m, etc. Cette concession est la plus importante jamais accordée dans un port français ; elle a connu un développement remarquable, en particulier en ce qui concerne la manipulation et le stockage des hydrocarbures¹²¹.

D'autres exemples pourraient être tirés des établissements de Pauillac, près de Bordeaux, rachetés en 1912 par la Chambre de commerce, et des autres ports cités *supra*.

71. Une troisième caractéristique de ces concessions est qu'elles confèrent au concessionnaire des droits et des obligations habituellement réservés à la puissance publique.

Est ainsi une obligation de la puissance publique celle faite au concessionnaire de ces ports d'assurer le balisage des passes et même des côtes avoisinantes.

Le concessionnaire reçoit des attributions de police. A Tanger, il assure notamment les mouvements de navires à l'intérieur du port, la répartition des postes d'amarrages, d'ancrage et d'accostage (art. 11 du cahier des charges) ; en outre « la police de l'exploitation du port sera exercée par le concessionnaire par délégation du Gouvernement marocain, conformément aux règlements édictés par ce dernier, le concessionnaire entendu. Les agents assermentés de la compagnie concessionnaire auront le droit de verbaliser contre les tiers » (cahier des charges, art. 30).

120. J.O., p. 7753.

121. Sur ce point, voir *Journal de la Marine marchande*, 1967, p. 227, au sujet de l'obligation faite à la Compagnie industrielle maritime de construire un appontement pétrolier « pouvant recevoir le plus grand pétrolier à flot lors de sa construction ».

A Beyrouth, la police du port est assurée par le ministère ottoman de la Marine, mais la fixation des quotités des amendes est faite par la société concessionnaire. A Papeete, les règlements relatifs à la police du port et de ses accès sont pris par le Gouverneur de la colonie, et appliqués par des agents nommés et payés par la compagnie¹²². Au Havre, les mouvements de navires sont réglés par le service du port, mais « le concessionnaire est entendu ».

Les travaux du concessionnaire étant d'utilité publique, les terrains nécessaires peuvent être pris par expropriation (Beyrouth, Convention, art. 6) ; les terrains conquis sur la mer ne sont pas incorporés au domaine de l'Etat, mais appartiennent de plein droit au concessionnaire (*idem*, art. 7), ou encore, pourront être vendus ou loués par le concessionnaire, mais sur autorisation (Tanger, Convention, art. XI).

S'agissant du port de Tanger, on notera que les obligations du concessionnaire en font un sujet direct du droit international ; ainsi « les fournitures de matériaux importés ainsi que le matériel de l'exploitation feront l'objet d'appels à la concurrence sous réserve de l'exception prévue à l'article 41 de la Convention de Paris du 18 décembre 1923 » (Convention, art. 1^{er}). De même « le concessionnaire sera tenu d'observer les accords internationaux en vigueur ou à passer concernant le territoire de Tanger » (*Cahier des charges*, art. 31).

72. Une quatrième caractéristique de ces concessions est leur tendance à une évolution rapide et leur fréquentes révisions. Nous verrons dans le sous-paragraphe B de ce paragraphe les raisons de cette évolution dont nous étudierons ici les modalités.

La concession accordée à Grand-Bassam pour une durée de cinquante ans, est reprise, comme nous l'avons noté, cinq ans après l'ouverture du wharf.

Cette reprise est justifiée par le mauvais fonctionnement de l'ouvrage sous la direction du concessionnaire, et par l'évolution du problème portuaire en Côte d'Ivoire. A partir de 1904, la Colonie envisage l'ouverture d'un port en eau profonde en lagune et espère pouvoir mener à bien cette entreprise assez rapidement¹²³. Le concessionnaire craint que cette création entraîne la décadence du wharf et se prête assez facilement à un rachat anticipé.

La concession, du port de Beyrouth est fixée à 60 ans ; par suite de la guerre, elle est interrompue en 1914 et la Compagnie n'est remise en possession qu'en 1921¹²⁴, par une nouvelle convention.

Par cette convention, la Compagnie s'engage à laisser à la dis-

122. Convention, art. 15.

123. En fait, le port en lagune ne sera ouvert qu'en 1951.

124. Convention de remise en possession de la Compagnie, du 24 mai 1921, passée entre la Compagnie et le Haut Commissaire de France en Syrie et au Liban.

position de l'Armée et de la Marine une partie des quais et des terrains compris dans sa concession ou dépendant de son domaine privé ; l'autorité militaire a en outre, par priorité, le droit d'utiliser pour ses opérations tout le matériel de la compagnie. Les droits de la puissance publique en matière de police sont précisés : un capitaine de port est nommé, qui exerce son autorité sur toute l'étendue du port, y compris la zone réservée à l'Armée et à la Marine ; il assure l'exécution de tous les règlements généraux et particuliers concernant la police et l'exploitation du port.

La convention de 1887 « abandonnait gratuitement » (art. 6) ou « transférait au concessionnaire » à qui « ils appartenaient de plein droit » (art. 27) les terrains du port ou les surfaces de terre-pleins conquis sur la mer. Or, un arrêté du 10 juin 1925 définit le domaine public dans l'Etat du Grand-Liban et y incorpore « les ports, havres et rades ». La situation de la compagnie s'en trouve modifiée.

Une nouvelle convention du 15 décembre 1925 « réadapte les actes concessionnels de la Compagnie » et a pour but « d'adapter certaines dispositions des conventions antérieures aux conditions générales économiques et financières actuelles ».

Une autre convention du 15 mai 1934 règle les modalités de l'extension du port ; l'Etat participant aux frais d'extension, diverses dispositions sont prises concernant les terrains, qui restreignent les droits de la Compagnie : certaines parcelles sont classées dans le domaine public, d'autres deviennent propriétés indivises entre l'Etat et la Compagnie¹²⁵ ; il existe désormais un domaine public de la concession, un domaine privé de la Compagnie et un domaine commun.

Enfin, l'ensemble de ces conventions est remplacé par la convention du 13 avril 1960, passée entre l'Etat libanais et la Compagnie du port de Beyrouth, qui deviendra compagnie libanaise trois mois plus tard. La Compagnie remet à l'Etat tous les droits qu'elle détient en vertu des concessions antérieures, contre indemnité.

La Compagnie est autorisée à constituer une société à laquelle elle fait apport de tous son actif privé, à l'exception de ce qui est nécessaire à l'exploitation du port.

Celle-ci est assurée par la Compagnie « pour le compte de l'Etat ». Les terrains du domaine privé de la compagnie sont transférés au domaine public portuaire en échange de terrains appartenant à l'Etat, situés à Beyrouth ou dans la périphérie ; il en est de même des terrains gagnés sur la mer et de différents bâtiments et dépôts situés dans le port.

Tous les ouvrages et bâtiments sont ensuite mis gratuitement à la disposition de la compagnie concessionnaire qui ne se nomme plus « Compagnie du port de Beyrouth », mais « Compagnie de gestion et d'exploitation du port de Beyrouth ».

125. Forme de domanialité tout à fait particulière.

La nouvelle société a pour objet de gérer et d'exploiter le port, les quais, les entrepôts douaniers, les magasins généraux et la zone franche. Tous les ouvrages, terre-pleins, bâtiments, etc. du domaine public sont mis gratuitement à la disposition de la nouvelle société, quoique, en matière immobilière, celle-ci n'ait pour charge que d'entretenir les bâtiments de l'exploitation : « la construction des bâtiments neufs sera financée par l'Etat », mais un fonds de renouvellement est alimenté par le produit de l'exploitation (Convention, art. 10 et 11).

La Compagnie bénéficie d'une prime de gestion calculée en pourcentage de recettes brutes et d'une participation de 50 % sur le solde créditeur des comptes profits et pertes.

Les prévisions de budget de la compagnie de gestion sont présentées chaque année aux services de contrôle, chargés de les approuver, comme d'examiner et d'approuver les comptes.

L'accord de 1960 a donc totalement transformé la situation de la compagnie, qui est désormais très différente de celle acquise en 1887. Le régime se rapproche fortement de celui appliqué au concessionnaire d'outillage public dans les ports français, avec un contrôle financier beaucoup plus strict.

73. La concession du port de Tanger a subi de nombreuses modifications¹²⁶. Le rachat, possible à partir de la trentième année après le commencement de l'exploitation définitive, devait être effectué à la date du 31 décembre 1966. Le gouvernement marocain a par ailleurs manifesté son intention de racheter toutes les concessions encore en vigueur¹²⁷.

74. La concession de la Compagnie industrielle maritime au Havre a fait l'objet d'une nouvelle convention en 1949, par laquelle la société a obtenu une concession d'outillage public étendant de façon importante son emprise dans le port (bassins à hydrocarbures).

B. — ÉTUDE CRITIQUE DES CONCESSIONS NON SPÉCIALISÉES

75. Dans l'ensemble, les concessions de ports non spécialisés sont en déclin : il n'en est plus accordé de nouvelles et celles qui existent sont, comme nous l'avons vu, rachetées les unes après les autres. Il faut donc étudier la cause de ce déclin, comme les justifications que l'on peut trouver à l'existence de telles concessions.

126. 14 mars 1924, 24 novembre 1926, 24 juin 1931, 16 novembre 1936, 12 juin 1962.

127. En particulier celle du port de Mohammedia (Fedala). Malgré le principe posé du rachat, la Compagnie du Port de Tanger exerce encore ses activités en 1967.

76. S'agissant des pays insuffisamment développés, les concessions apparaissent comme des survivances d'une époque révolue.

Mais elles ont eu leur utilité ; le système de la concession s'imposait dans la mesure où le principe était posé que les territoires coloniaux devaient supporter toutes leurs charges civiles, conception qui s'est matérialisée en France par la loi de Finances du 12 avril 1900. En conséquence, les colonies, organismes économiques embryonnaires, ne disposaient d'aucune réserve pour leur permettre d'attendre la période productive : « Elles ont dû, telles des enfants déshérités, s'équiper par leurs ressources propres ou par l'emprunt ¹²⁸. » La concession apparaît ici comme une solution de remplacement.

Vers 1929, le système de la concession était encore en faveur dans certains milieux économiques qui voyaient dans la récente loi de 1920, sur les ports maritimes, une justification au retour au régime des concessions : « Rien ne s'opposerait à ce que la construction des ports d'Abidjan ou de Pointe-Noire fût confiée à l'un des grands groupements français qui ont été créés pour développer l'outillage économique de nos possessions lointaines... après avoir construit les ports et immobilisé des centaines de millions (ils) en demanderont la gestion, comme l'ont fait les sociétés qui ont construits plusieurs grands ports, en Amérique du Sud notamment. Une administration autonome payant à la colonie des redevances, en échange du monopole dont elle jouit, exploitant le port suivant des règles et des tarifs homologués par l'Administration coloniale et soumise à son contrôle, peut parfois obtenir du port qu'elle aura outillé elle-même un rendement supérieur à celui que réaliseront les administrations publiques, quels que soient le dévouement et le zèle des agents qui en sont chargés... Le Parlement français l'a bien compris, quand il a voté la loi du 12 juin 1920 sur l'autonomie des ports français. Ce régime n'est-il pas autre chose qu'une sorte de gestion privée, contrôlée par l'Etat ? Il appartient aux gouvernements coloniaux, qui jouissent d'une large indépendance et qui possèdent des qualités traditionnelles d'initiative, d'avoir le courage d'innover dans cette matière et, à défaut d'autonomie, d'entrer franchement dans la voie des concessions de ports ¹²⁹. »

L'interprétation donnée de la loi de 1920 était certainement inexacte. On ne pouvait assimiler le port autonome, établissement public, dont le directeur était nommé par le pouvoir central, les attributions fixées par la loi et le règlement, à une société privée concessionnaire sur le domaine public. Mais il est exact que devant les difficultés de financement des grands ports, nées des principes

128. Lemaigen, *Installations portuaires aux colonies*, 1943. Sur les Finances d'outre-mer et l'art. 33 de la L. 13-4-1900, cf. Suret-Canale, *Afrique noire, l'Ere coloniale*, Paris, 1964, p. 432 et les références.

129. A. Barrès, *Les ports de la Côte occidentale d'Afrique*, 1929, p. 263.

posés par la loi du 12 avril 1900, les milieux du commerce étaient fondés à proposer des solutions sans doute peu satisfaisantes pour l'esprit, mais d'une incontestable efficacité économique.

Dans cet optique, une société de capitaux, la Société des ports coloniaux proposa en 1929 de prendre la concession du wharf de Port-Bouët alors en construction en Côte d'Ivoire. Elle reçut l'appui du commerce local¹³⁰ et n'était pas sans influence à Paris¹³¹. L'Administration refusa ; elle ne niait pas la compétence du candidat concessionnaire à exploiter des wharfs, mais « si le fait de les confier à un spécialiste est une excellente chose, cela ne le met pas à l'abri d'un coup de Bourse... si l'on traite avec un spécialiste, c'est en effet en raison de ses références et il ne faudrait pas qu'une simple transaction en Bourse put aboutir à mettre en présence de l'Administration un tout autre groupement que celui auquel elle avait entendu s'adresser ». La thèse est intéressante en ce qu'elle met en valeur l'élément d'*intuitus personae* qui subsiste dans les rapports entre le concessionnaire et l'Administration, dès lors que l'objet de la concession est un service public au sens matériel du mot, ou du moins une activité d'intérêt général, comme peut l'être l'exploitation de l'unique port d'une colonie¹³².

Un gouverneur disait plus simplement qu'« il ne voulait pas confier la clef de sa porte à un étranger¹³³ ». Il y avait disproportion entre l'importance de l'exploitation affermée et l'intérêt général qu'elle présentait pour le territoire, et cet argument était renforcé par le monopole de fait dont allait jouir le concessionnaire. L'Administration ne se sentait pas le droit de se dessaisir des ports au profit d'un concessionnaire « dont, sans mettre son doute le vif désir de coopérer à la prospérité générale, on pouvait penser qu'il n'envisagerait tout de même pas les choses sous le même angle¹³⁴ ». Quelques années plus tard, de Rouville exprimait ce qui semble bien avoir été la doctrine administrative de l'époque : « Il semble que, du moins pour assez longtemps encore, les entreprises privées soient plus prisées et plus fécondes, en terres françaises, pour de simples installations d'outillage que pour un établissement maritime complet et qu'elles y puissent suppléer sinon remplacer les gouvernements inactifs ou les initiatives officielles trop tardives¹³⁵. »

130. Archives de la Chambre de Commerce d'Abidjan, dossier « Affermage des Wharfs » avec avis unanimement favorable du bureau de la Chambre de Commerce.

131. D'où une certaine pression sur le Gouverneur de la colonie et le Gouverneur général de l'A.O.F., qui s'exprime par des demandes d'un nouvel examen du dossier après son premier rejet par l'Administration. Celle-ci ordonne une enquête détaillée, mais laisse aussi traîner les choses, en attendant la chute du Cabinet.

132. Archives nationales de Côte-d'Ivoire, V 24 106, Rapport de l'Ingénieur principal Mahé.

133. *Idem*, p. 6.

134. *Idem*, p. 8.

135. Congrès des Outillages coloniaux, Paris, 1937.

77. La même crainte de voir les ports passer sous le contrôle de capitaux qui peuvent être étrangers, a joué en France, contre le système des concessions.

A Dunkerque, un grand programme de développement se matérialise par la loi du 22 octobre 1919 qu'un groupement financier américain propose de réaliser, moyennant une concession de 75 ans ; cette offre est écartée, ce qui conduira du reste à un retard sensible dans le développement de ce port.

Au Havre, la compagnie industrielle maritime a pour origine une société de transit représentant des intérêts maritimes anglo-saxons, la Guite ou Grande union des industries et des transports de l'entente ¹³⁶, ce qui explique que des dispositions soient prises dans la convention avec l'Etat, pour garantir une gestion française. Après plusieurs augmentations de capital, la part française dans la Compagnie industrielle maritime s'est sensiblement développée.

M. Vigarié fait également état de propositions semblables faites par des groupes anglo-saxons pour l'équipement de l'étang de Caronte, et cet auteur ajoute que « les offres financières anglo-saxonnes consécutives à la guerre ont pu être une chance pour la vie portuaire française dans cette période d'impécuniosité gouvernementale ; mais elles comportaient parfois des conditions difficilement acceptables ¹³⁷ ».

Cette opinion demande à être examinée avec soin ; il n'est pas certain qu'elle soit exacte. Outre que l'exemple de la Compagnie industrielle maritime montre qu'un accord était possible avec les groupes financiers internationaux, sans doute était-il préférable de se trouver en présence de concessions importantes et bien équipées, grâce à des capitaux étrangers, que de ports démunis des installations nécessaires.

78. Les sociétés concessionnaires ont également rencontré l'hostilité des Chambres de commerce.

Cette opposition a été particulièrement vive à Marseille. Le commerce marseillais « très épris de sa liberté d'allure », plus que tout autre peut-être, a lutté dès le début contre la Compagnie des docks.

C'est ainsi que le système de la concession ne fut pas adopté pour la construction en 1859 du Bassin de la gare maritime ¹³⁸, en 1865 du Bassin national ¹³⁹, qui furent construits en régie. Et, dans le but avoué de faire pièce à la Compagnie des docks, la Chambre de commerce demande au gouvernement d'établir et d'exploiter sur les nouveaux quais des établissements analogues à ceux de la Compagnie.

136. Voir comptes rendus de la Chambre de Commerce du Havre, 1920-1930.

137. *Les grands ports de commerce de la Seine au Rhin*, 1964, p. 473.

138. Décret du 24 août 1859.

139. Décret du 29 août 1863.

Celle-ci protestera, car la Chambre de commerce va disposer gratuitement pour ses installations des quais construits par l'Etat, alors que la Compagnie a construit les siens.

La Chambre de commerce prend une position de principe : « On ne saurait admettre, déclare son président au sujet de la construction de hangars sur les quais, qu'une pareille concession pût être faite à une compagnie particulière, car ce ne pourrait être pour elle qu'un objet de spéculation dont elle chercherait à tirer le plus grand bénéfice, au détriment peut-être de notre commerce. Il convient, du reste, que les quais soient publics, qu'ils ne soient grevés d'aucune charge exceptionnelle, qu'ils ne deviennent pas l'apanage de compagnies particulières ; il y a là une question de principe qui doit rester bien établie. La construction de hangars est une amélioration indispensable de nos quais ; mais elle ne saurait leur faire perdre ce caractère de quais publics que nous tenons essentiellement à leur conserver¹⁴⁰ ». La Chambre de commerce s'en tient à la formule « travail libre sur des quais libres ».

En fait, cette position de principe a une conséquence importante : au fur et à mesure que les ports s'équipent en outillages et dans la mesure où ceux-ci, dès qu'ils sont très importants, rappellent les concessions d'ensembles portuaires, les concessions seront accordées aux compagnies consulaires.

79. On peut se demander précisément quelle est la différence entre la concession d'outillage et la concession d'établissement maritime complet, car nous avons déjà constaté, à propos des concessions aux collectivités locales, que l'étiquette « concession d'outillage public » recouvrait souvent une concession d'établissement maritime.

L'Etat répugne à reconnaître qu'il concède un établissement maritime à un particulier, il intitule donc « concession d'outillage public » tous les aménagements qu'il concède dans les ports maritimes. On trouve ainsi dans le dernier cahier des charges de la Compagnie industrielle maritime au Havre la mention d'un bassin à construire « lorsque le trafic annuel total garanti par les usagers... dépassera 3 500 000 tonnes » ... « ce troisième bassin devant être lui-même complété par deux postes maritimes... lorsque le trafic annuel dépassera 5 000 000 de tonnes... les réservoirs à hydrocarbures auront une contenance totale de 200 000 m³ au minimum » ... « les installations devront comporter toutes canalisations, pompes, chaufferies, etc. nécessaires pour assurer le chargement et le déchargement des navires pétroliers, et les chaussées nécessaires à la desserte des installations...¹⁴¹ ». Il est certain que la

140. Chambre de Commerce de Marseille, 1879, p. 271, intervention de M. Fabre.

141. D. du 18 janvier 1960, *J.O.*, p. 1364 ; voir aussi, concernant la Société havraise de manutention des produits pétroliers, le décret du 11 décembre 1957, *J.O.* 1958, p. 647.

véritable concession n'est pas ici d' « outillages », mais d'un important port pétrolier au sein de l'ensemble portuaire du Havre.

Quant à la disposition du cahier des charges des concessionnaires d'outillage, qui refuse à ceux-ci un monopole, en rendant l'emploi de leurs installations facultatives, et qui créerait ainsi une différence essentielle entre la concession d'établissement portuaire complet et la concession d'outillage, elle nous paraît assez théorique. On voit mal, en effet, comment, dans la majorité des cas, le navire qui veut effectuer des opérations déterminées pourrait se passer des installations spécialisées du concessionnaire : s'il n'y a pas monopole de droit, il y a monopole technique de fait.

Tout au plus peut-on noter que le concessionnaire de port inscrit toujours sa concession sur le sol ; il la clôture ; elle forme une enclave sur le domaine, en général d'un seul tenant. Par contre, le concessionnaire d'outillage, s'il possède des enclaves, a également des appareils et des installations dispersés dans le port : le sol reste à la libre disposition du public, dans la seule mesure du reste où l'outillage le permet en pratique.

80. La doctrine étrangère, et en particulier la doctrine hollandaise, est favorable à la politique des concessions de vastes dimensions, que la France a abandonnée. L'autorité portuaire a alors un rôle de promoteur foncier, qui prépare les terrains, les viabilise et les loue ; cette politique a été suivie en France par le port de Strasbourg, dont la gestion sera étudiée plus loin.

Il est possible que la concession ait été critiquée à l'excès. Elle offre en effet l'incontestable avantage de soulager les finances publiques et d'obliger les entreprises privées à investir dans des équipements d'utilité publique. Certes, il est aisé d'affirmer que dans une optique globale, il n'y a pas de différence de nature entre la dépense privée et la dépense publique ; mais il y a une différence considérable sur le plan de la trésorerie. Des pays en voie de développement, comme le Maroc, ont tiré un large parti du système de la concession, et s'il leur est désormais loisible de l'abandonner, il leur a fourni des ports bien équipés et qui n'ont pas posé de problèmes financiers.

M. Eyquem en a fait la remarque en 1933 : « Ce système offre le précieux avantage de soulager les finances du protectorat et de ménager son crédit public, les émissions d'emprunt étant faites par la société elle-même, ce qui est appréciable dans un pays neuf qui doit pourvoir entièrement à son équipement économique¹⁴². » La même appréciation a été portée trente ans plus tard par la commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, au sujet des ports de la côte occidentale d'Afrique¹⁴³.

142. Eyquem, *op. cit.*, 1933.

143. « A report on a preliminary survey of factors contributing to level of freight rates in the seaborne trade of Africa », Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis-Abéba, 1965.

L'exemple du port de Beyrouth montre d'autre part que les pays neufs sont surtout inquiets des aliénations domaniales qui conduisent à la création d'enclaves privées importantes par leur surface et par leur rôle économique. Mais la convention passée en 1960 entre le gouvernement libanais et la compagnie d'exploitation du port offre un exemple de modernisation des cahiers des charges d'outillage, alors que les cahiers des charges des ports français, dont le modèle a plus de cinquante ans, apparaissent de plus en plus périmés.

D'autre part, l'une des causes de l'infériorité des ports français par rapport aux établissements portuaires étrangers, et en particulier hollandais, paraît bien être l'absence de vastes concessions « favorisant la puissance des entreprises, leur productivité et conduisant à la concentration ¹⁴⁴ ». Mais aussi « la comparaison avec les ports d'Anvers et de Rotterdam est à certains égards artificielle, compte tenu de la différence considérable de taille de ces organismes. Les ports français sont, en matière de prix, dans la situation du détaillant face au grossiste ¹⁴⁵ ». Il est difficile de distinguer les effets des causes et on peut aussi avancer que les grandes concessions se sont développées à l'étranger parce que le trafic y était considérable et qu'il ne pouvait être pris en charge que par des organismes constitués à son échelle.

81. — Cependant, le problème des concessions se trouve renouvelé par le développement des installations portuaires spécialisées.

§ 2. — *La concession moderne de port spécialisé*

82. — Les concessions spécialisées portent, comme les précédentes, sur des ensembles portuaires définis géographiquement. Elles sont donc globales et, par là même, rentrent dans le cadre de la présente section.

On peut actuellement distinguer les concessions de port spécialisé dans les marchandises en vrac (A), les concessions de port de pêche (B), les concessions de port de plaisance (C).

A. — LES CONCESSIONS DE PORT SPÉCIALISÉ DANS LES PRODUITS EN VRAC

83. — Des exemples de cette concession sont fournis par le Wharf de Kpémé au Togo, concédé à la Société de Phosphates du

144. H. Deschesnes, dans *Marine marchande* 1966.

145. Travaux de la Commission « Commerce extérieur - Marine marchande » du Centre national du commerce extérieur, cité au *Journal de la Marine marchande*, 1966, p. 2147.

Bénin, par le port minéralier de Port-Etienne, concédé à la Société des Mines de Fer de Mauritanie, par le port de la société « Le Nickel » en Nouvelle-Calédonie, etc.

Ces concessions n'offrent aucun intérêt juridique particulier ; elles constituent des ports privés à étroite spécialisation dotés d'un équipement spécial pour la manipulation d'un produit déterminé, généralement un minéral.

De telles concessions existent dans la plupart des ports, où elles constituent des concessions d'outillage public. Mais elles tendent à se transformer en complexes industriels, l'usine de traitement de la marchandise embarquée ou débarquée se trouvant dans la concession ; l'exemple le plus connu de ces complexes est, en France, l'usine sidérurgique de Dunkerque, implantée sur les rives d'un vaste bassin minéralier. Le port maritime tend ainsi à se transformer en un ensemble commercial et industriel et la notion de port-gare de marchandises apparaît tout à fait dépassée.

L'intérêt présenté par ces concessions et leur développement justifie que les économistes et les géographes suivent leur extension. Elles auront certainement, à la longue, une influence sur la gestion des ports maritimes et justifieront alors des études juridiques particulières.

B. — LA CONCESSION DE PORT DE PÊCHE

84. — La concession de port de pêche constitue généralement, soit une concession d'outillage public à une chambre de commerce, soit une concession du même outillage, dans un petit port, à une commune.

Mais une concession portant sur l'ensemble d'un important port de pêche a été accordée en France à la Société du Port de Pêche de Lorient, par une convention du 23 février 1927¹⁴⁶, assez profondément modifiée le 3 octobre 1960¹⁴⁷.

85. — Alors que les concessions de ports à des sociétés privées comprennent toujours, comme nous l'avons vu, l'exécution de travaux immobiliers importants par le concessionnaire, le port de Lorient a été remis à la Société du Port, déjà construit et équipé.

Ceci s'explique par le but poursuivi par la puissance publique : développer la pêche locale dans le but d'aider la population, qui constitue une péninsule d'équipages et se trouve dans une région économiquement peu développée ; il faut « aider le pêcheur là où il est » et le port de pêche de Lorient constitue, en somme une forme politique de développement régional avec l'aide de l'Etat, de

146. *J.O.*, p. 2421.

147. *J.O.*, p. 9407.

longues années avant qu'une telle politique devienne un des principaux objectifs gouvernementaux¹⁴⁸.

Une conséquence de cette optique est le régime de tutelle applicable à l'origine : le port de Lorient est confié « au ministre chargé de la Marine marchande » et non au ministre des Travaux publics. Ces fonctions ministérielles sont actuellement confondues et un arrêté du 5 mars 1960 a fait modifier en conséquence les termes du cahier des charges. Faut-il voir là une précaution contre une éventuelle renaissance d'un ministère de la Marine marchande ?

86. — La concession comprend le domaine public maritime et le domaine acquis par l'Etat, les parties du domaine public formant plan d'eau, les ouvrages et les outillages construits par l'Etat en vue de la constitution du port de pêche et, en particulier, l'établissement frigorifique et ses dépendances (art. 1 CC).

La mise de fonds de l'Etat a été très importante : le projet de loi déposé à la Chambre le 4 mars 1921 prévoyait une dépense de 22 700 000 F dont 21 500 000 F à payer par l'Etat, 600 000 F par le département, 600 000 F par la Chambre de commerce. La participation locale est faible, mais aucun péage n'est prévu.

La construction du port est assurée par le concessionnaire ; à partir de la cinquième année, il est tenu d'exécuter aux frais de l'Etat les travaux que le ministre de tutelle juge nécessaires à la préparation et à l'aménagement de la concession future. Les programmes de travaux et d'outillages complémentaires, d'amélioration et de renouvellement sont présentés par le concessionnaire sur son initiative ou sur l'initiative de l'Administration et font l'objet d'une décision ministérielle ; l'étude des projets est à la charge du concessionnaire, sous le contrôle des Ponts et Chaussées.

Le concessionnaire verse différentes redevances à l'Etat, sur la glace fabriquée au frigorifique (art. 21, 1°) et sur la recette brute moyenne par tonne de poisson passé au port (art. 21, 2°). Les taxes et redevances peuvent être réduites en cas d'augmentation de la productivité conduisant à une diminution des prix de revient consécutive à une amélioration des équipements.

Le concessionnaire alimente un fonds de renouvellement destiné à assurer la reconstitution des ouvrages, installations et outillages qui lui ont été remis et de ceux qui ont été faits ou acquis au titre des travaux complémentaires (art. 22).

Il alimente également un fonds d'exécution des travaux complémentaires d'amélioration et d'extension, qui est utilisé en particulier pour l'acquisition des terrains nécessaires aux travaux d'extension.

Il est chargé de l'exploitation, de la vente, du service de voirie

148. En 1909, Lorient pêche 1 200 t de poisson, et atteint 9 000 t en 1919. Mais Grimsby décharge 177 000 t. Le tonnage de Lorient est de 60 000 t en 1965.

et de nettoyage des quais, de l'éclairage (art. 3 CC) ; les ouvrages et les profondeurs sont entretenus en bon état par ses soins (art. 7 CC).

87. — Une commission consultative a été constituée en 1960 (art. 30 mod CC) ; elle est chargée de donner son avis quand elle en est sollicitée par l'ingénieur en chef, chargé du contrôle, agissant soit d'office, soit à la demande du ministre de tutelle ou du concessionnaire ; cette commission est obligatoirement consultée sur les programmes de travaux ; elle se réunit au moins deux fois par an.

La commission comprend dix-neuf membres, soit : cinq représentants de l'administration, deux représentants des collectivités locales, deux représentants des transporteurs, un représentant de la Chambre de commerce, neuf représentants des usagers (armateurs, pêcheurs) et des milieux intéressés à la marche du port (industrie et commerce). La faiblesse de la représentation de la Chambre de commerce doit être notée ; alors que celle-ci doit être considérée l'interlocutrice principale de l'Administration en matière économique, elle est ici supplantée par des représentants directs des activités intéressées, qui sont pourtant électeurs de la compagnie consulaire.

Moins qu'une marque de défiance à l'égard de celle-ci, il faut voir là la conséquence des tendances particularistes des activités de la pêche.

88. — Le concessionnaire « est tenu de faire agréer par le ministre l'agent chargé sur place d'exercer les prérogatives de puissance publique qui lui sont accordées et notamment les pouvoirs de police » (art. 3)... « les agents subalternes seront agréés par l'ingénieur en chef... » (*idem*) ... « un règlement de police et d'exploitation, établi par le ministre..., le concessionnaire entendu, délimitera les droits et les obligations respectifs du concessionnaire et des usagers » (art. 4).

La délégation du pouvoir de police et des prérogatives de puissance publique par voie contractuelle est ici d'une rare netteté, beaucoup plus apparente que dans les cas précédents.

M. Moreau¹⁴⁹ écrit à ce sujet : « On conçoit aisément qu'il soit interdit aux autorités de police de déléguer leurs compétences aux particuliers par voie contractuelle. Cette pratique serait, en effet, à l'encontre du principe général de droit public selon lequel, en l'absence de textes, les compétences ne s'aliènent pas. Cette règle est si incontestée que l'on s'explique la rareté des transgressions. »

Le Conseil d'Etat a jugé (solution implicite) que le maire d'une commune ne pouvait déléguer ses pouvoirs au syndicat d'initiative

149. « De l'interdiction faite aux autorités de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », A.J.D.A. 1965, p. 8.

(CE, Section, 18 décembre 1935, sieur Prade, Lebon, p. 1124) et que « la police rurale par sa nature ne saurait être confiée qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration ; qu'en confiant la charge de ce service à une fédération de propriétaires privés, le conseil municipal... a excédé ses pouvoirs » (CE, Assemblée, ville de Castelnaudary¹⁵⁰). Sous l'arrêt précité, le commissaire du Gouvernement Josse affirmait que « le service des gardes champêtres est facultatif mais il est, en soi, un service d'agents de la force publique et il ne serait pas possible qu'une commune subventionne un garde particulier pour obtenir de lui la protection de la paix publique ».

Bien que la police portuaire qui fait ici l'objet de la convention passée entre l'Etat et le concessionnaire ne soit pas une police de la paix publique, elle possède des caractères bien spécifiques qui rendent impossible toute délégation : compétence exclusive des officiers de port à l'exclusion de tout autre agent de l'Etat¹⁵¹, droit de réquisition de ces officiers¹⁵² ; exécution forcée immédiate sur simple sommation¹⁵³, etc.

Il s'agit en outre d'une police domaniale, sur laquelle un auteur, Jansse, écrit¹⁵⁴ : « Dans tous les cas, les pouvoirs de police ne peuvent être exercés que par des agents publics, agissant sous les ordres d'autorités publiques. Les organismes constitués pour la gestion du domaine maritime, concessionnaires ou établissements publics, ne sauraient, à défaut d'une disposition législative spéciale, user de ces prérogatives. »

Nous verrons, à propos des ports autonomes, que la règle qui veut que les établissements publics n'aient pas de pouvoirs de police, semble admettre au moins une exception, mais précisément d'origine législative. Par contre, la règle qui interdit la délégation de pouvoirs de police aux concessionnaires ne semble pas souffrir l'exception¹⁵⁵.

89. — Le régime tout à fait particulier du port de Lorient a donné de bons résultats ; la société a sans cesse amélioré ses installations et le trafic du port a augmenté régulièrement. Il est certain que la solution a été bien adaptée au milieu spécial de la pêche et qu'elle aurait pu être étendue à d'autres établissements. Mais, plus récemment des opinions dissidentes se sont faites connaître, suivant lesquelles le port serait mieux géré sous un régime assez proche du régime des ports autonomes.

150. D.P. 1932, III, 26, conclusions Josse, Lebon, p. 596.

151. C.E., Gardès et Fourniol, 28 juin 1944, Lebon, p. 183.

152. Code des Ports maritimes, article 50.

153. *Idem*, article 49.

154. *Domaine public de la mer*, 1939, p. 50.

155. C.E., 10 décembre 1962, Association de pêche et de pisciculture d'Orléans, Lebon, p. 675, solution *a contrario*.

C. — LA CONCESSION DE PORT DE PLAISANCE

90. — Nous avons vu plus haut que les communes de la côte française s'étaient vu confier la gestion de ports de plaisance, que cette solution avait la faveur de l'administration, qu'elle constituait une renaissance du régime municipal de gestion portuaire, mais que les cahiers des charges concernant ces concessions étaient encore mal adaptés au caractère spécifique des collectivités locales.

Or, en même temps, deux importants ports de plaisance ont été concédés à des sociétés privées.

Ces deux concessions ont fait l'objet, la première de l'arrêté (équipement) du 13 mars 1964 concédant à la Société Internationale Sporting Yachting Club de la mer — Second port de Cannes la construction et l'exploitation d'un port de plaisance à Cannes, la seconde de l'arrêté du 28 juillet 1966 concédant à la Société Internationale Sporting Club de la mer du port de Menton-Garavan l'établissement et l'exploitation du port de plaisance de Menton¹⁵⁶.

Les deux cahiers des charges des concessions présentent des différences, soit entre eux, soit avec les cahiers des charges des ports de plaisance concédés à des collectivités locales.

91. — Nous avons noté, au sujet des concessions des ports de plaisance aux communes que, bien que les arrêtés de concession n'y fassent pas expressément référence, les articles 37 et suivants du Code des ports maritimes (concessions d'outillage public) avaient été utilisés par l'administration pour accorder la concession. Or, il nous avait paru que l'importance des travaux d'infrastructure entrepris aurait justifié l'emploi de la procédure plus formaliste prévue pour les autorisation de travaux (article 21 et suivants du Code des ports maritimes).

Les arrêtés du 13 mars 1964 et du 28 juillet 1966 sont plus explicites ; faisant référence aux articles 36 à 39 du Code, ils concèdent aux sociétés intéressées « la construction et l'exploitation du port de plaisance de Cannes », « la construction et l'exploitation du port de plaisance de Menton ».

Il s'agit là, incontestablement, de constructions de ports maritimes, et l'importance des travaux projetés (digues et épis de plusieurs centaines de mètres de long) ne laisse aucun doute à cet égard. Seul le cahier des charges concernant Cannes est rédigé de façon à sauvegarder les apparences : « La présente concession a pour objet l'établissement d'un *outillage* comprenant... deux digues enracinées... des quais et appontements... » (art. 1^{er}.) On peut pourtant difficilement assimiler de tels ouvrages à des outillages. A

156. Les mêmes personnes semblant être à la tête des deux Sociétés (J.O. 1964, p. 7645 et J.O. 1966, p. 7194).

Menton la concession a pour objet l'établissement et l'exploitation du port, sans qu'il soit fait état d'outillage.

A Cannes, le concessionnaire doit utiliser des matériaux français, traiter avec des entreprises agréées, avec des marchés agréés. Ces obligations n'existent pas à Menton.

Les obligations des concessionnaires sont extrêmement étendues : frais d'études pour la définition du port et la protection des rivages (Cannes), affectation d'une partie des postes d'amarrage et quais à l'usage public (Cannes et Menton), ouvrages de protection (Cannes), assainissement (*idem*), surélévation éventuelle de la promenade derrière le port (*idem*), construction des bureaux de douane (Cannes et Menton) ; en outre le concessionnaire doit établir et entretenir les installations de signalisation maritime, en assurer le fonctionnement, payer la totalité de ces installations, des rechanges et des dépenses de personnel (Menton, art. 16).

Le concessionnaire est tenu de faire parvenir les informations nautiques concernant l'établissement concédé (Menton, art. 9).

92. — En matière de police, les concessionnaires privés sont plus favorisés que les communes concessionnaires de ports de plaisance.

A Cannes, le concessionnaire est « seul habilité à assurer le placement des navires et bateaux aux emplacements non attribués à l'usage public » ; à Menton, il assure ce service « sous le contrôle des ingénieurs ». Il est responsable de la propreté du port et de la protection contre la pollution ; il est tenu de commissionner et d'assermenter les agents préposés à la surveillance (Menton), ce qui est facultatif pour les communes. Il est entendu sur les projets d'arrêtés préfectoraux réglementant la police du port et des ouvrages ; le concessionnaire est soumis à ces règlements, la police portuaire générale venant doubler et coiffer la police de la concession.

Pourtant la circulaire du 29 décembre 1965 déjà citée (note 110) insiste sur le fait que « la police des ports est un attribut de la puissance publique et son démembrement paraît impossible à envisager. C'est donc à l'Etat qu'il appartient de faire régner l'ordre dans les ports de plaisance comme dans les autres ports... » Le rôle du concessionnaire doit se limiter à la nomination de gardes particuliers et à la participation aux frais par fonds de concours.

93. — Le concessionnaire doit couvrir ou faire couvrir par des assurances les dommages causés aux ouvrages du port, le renflouement et l'enlèvement des épaves en cas de naufrage dans les limites du port ou dans les chenaux d'accès, les dommages causés aux tiers à l'intérieur du port.

Certaines parties du port peuvent faire l'objet d'amodiations de longue durée, concernant en particulier les postes d'amarrage mis à la disposition des personnes physiques et morales ayant par-

ticipé au financement des installations. Mais l'occupation de ces emplacements par des tiers peut être décidée dans certains cas par les autorités chargées de la police du port (Menton, art. 26).

Les différentes dispositions des cahiers des charges, concernant la durée de la concession et les conditions de son rachat, sont également différentes de celles appliquées aux communes.

Alors que la durée des concessions accordées aux communes est de trente ans, celle des concessions accordées aux sociétés privées est de cinquante ans. L'Etat ne peut racheter la concession de celles-ci pendant les vingt premières années de la concession mais il peut, à toute époque, retirer les concessions des collectivités locales.

94. — Enfin, sous forme d'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public, un port de plaisance a été concédé au Yacht Club landais par un arrêté du 7 septembre 1966¹⁵⁷. C'est, à notre connaissance, la première autorisation ainsi accordée à une association régie par la loi de 1901.

L'inadaptation du cadre juridique à la réalité des faits apparaît ici avec une particulière netteté ; le dispositif de l'arrêté fait simplement référence au titre II du livre II du Code des ports maritimes, concernant l'outillage des ports. Or, l'article 35 du Code décide que « les concessions ou autorisations peuvent être accordées tant à des collectivités publiques qu'à des établissements publics ou à des entreprises privées ». Mais un club ne peut être considéré comme une entreprise ; il n'est donc pas visé par la loi.

Cette autorisation conduit également à classer les activités de navigation de plaisance parmi les services publics.

L'examen du cahier des charges appelle quelques remarques.

Ainsi le permissionnaire « prend et maintient les fonds dans leur état actuel ; il aura la liberté de les améliorer à ses propres frais » (art. 5 CC).

Or, les fonds du port appartiennent incontestablement au domaine public, le législateur (loi du 28 novembre 1963)¹⁵⁸ ayant sur ce point suivi la jurisprudence¹⁵⁹. Liberté est donc donnée au permissionnaire d'effectuer des travaux sur ce domaine.

D'autre part, « le choix d'un mouillage prioritaire et une installation particulière seront réservés aux marins professionnels qui ne devront subir aucune gêne du fait de la concession » (art. 16 *bis*). Le souci de ne pas troubler les activités des pêcheurs est ici évident, ainsi qu'une certaine méfiance administrative à l'égard du plaisancier.

L'article 27 du cahier des charges précise que, si la durée de l'autorisation est fixée à vingt ans, « dans l'hypothèse où dans le

157. *J.O.* 1966, p. 9151.

158. *J.O.*, p. 10643.

159. Voir chapitre VI, section I, § 426.

cadre de la circulaire n° 69 du 29 décembre 1965, une collectivité ou un organisme demanderait et obtiendrait une concession générale d'aménagement et l'exploitation d'un port de plaisance, la présente autorisation deviendra nulle de plein droit. L'administration pourra exiger, dès la date d'intervention d'une telle concession, l'enlèvement par le (permissionnaire) de tout ou partie des installations sans que celui-ci puisse prétendre à indemnité à quelque titre que ce soit. Mais le permissionnaire pourra se mettre d'accord avec le concessionnaire pour la cession à ce dernier de tout ou partie des installations... Cette cession sera subordonnée à l'accord de l'administration sur le maintien de ces installations dans la nouvelle concession, l'administration étant seule juge de l'opportunité de ce maintien ».

Ces dispositions sont sévères, mais elles soulignent le caractère de l'autorisation d'outillage privé, qui se situe dans la hiérarchie juridique à un degré inférieur à la concession. Mais peut-on véritablement opposer au permissionnaire une circulaire qui n'a pas été publiée et qui constitue un document interne de l'administration¹⁶⁰ ?

S'agissant de la redevance prévue à l'article 32 du cahier des charges, on constate que celle-ci est calculée en pourcentage du « bénéfice » du permissionnaire. Mais rien ne vient préciser comment sera déterminé ce bénéfice, dont l'établissement ne peut résulter que de l'établissement d'une comptabilité commerciale, qui ne correspond nullement à la vocation des associations.

95. — Il est difficile de porter un jugement sur l'ensemble de ce régime, qui est encore extrêmement confus.

Les différences constatées entre les cahiers des charges applicables aux collectivités locales et les cahiers des charges plus récents, applicables aux entreprises privées, et spécialement au Sporting-Club de Menton résultent de l'évolution d'une administration hésitante, de ses difficultés financières et de l'intervention de la circulaire ministérielle n° 69 du 29 décembre 1965 qui, en attendant la rédaction de cahiers des charges type, trace une ligne de conduite aux chefs de services extérieurs.

Ce sont là cependant des questions de détail ; la question de principe est de savoir si des concessions aussi importantes, couvrant en fait la totalité de l'espace géographique et des activités

160. Le rapport fait au nom de la Commission des Finances du Sénat sur le projet de loi portant réforme du régime des droits de port et de navigation, de M. R. Lachèvre, Sénat 1966-67, n° 249, trace les grandes lignes de la politique suivie en matière de ports de plaisance. Il précise (p. 17) que les concessions sont accordées à des collectivités publiques, à des établissements publics, à des sociétés d'économie mixte, à des associations reconnues d'utilité publique, agréées par le Ministère de l'Équipement et le Ministère de la Jeunesse et des Sports ou le Commissariat au Tourisme, ou à des sociétés privées. Mais ces principes n'ont jusqu'ici été exprimés dans aucun texte législatif ou réglementaire.

d'un port, accordées à des entreprises privées, mettant en jeu des masses financières importantes, au profit de riches particuliers, peuvent être multipliées sans inconvénient et sans bouleverser les règles applicables en matière de gestion des ports.

Certains ont estimé que ces installations devaient être concédées aux compagnies consulaires : « Il est normal que la Chambre de commerce concessionnaire d'outillage public d'un port de commerce, obtienne la concession des installations de plaisance établies dans l'enceinte d'un port¹⁶¹. » D'autres ont fait valoir que dans certains ports (Granville, Saint-Malo) l'aménagement des installations de plaisance était effectuée avec le concours des collectivités locales, la Chambre de commerce étant maître d'œuvre. Mais la vocation des Chambres de commerce à gérer les ports de plaisance « n'est pas évidente¹⁶² ». S'agissant d'équipements touristiques, les communes et les syndicats de communes sont tout désignés ; telle est du reste la solution retenue à Antibes et à Saint-Tropez. L'état des finances communales leur permet difficilement de faire face aux dépenses même avec des subventions de l'Etat, et nous avons vu que les exigences de l'Etat à l'égard du concessionnaire étaient considérables, excessives même, qui l'obligent à pratiquer des tarifs élevés dans des ports utilisés de façon très discontinue.

La concession à l'entreprise privée représente donc une solution financièrement intéressante, mais dont le schéma juridique est en pleine évolution.

Par contre, on remarquera que, là encore, l'Etat délègue des prérogatives de puissance publique à un particulier : ainsi de l'entretien du balisage, de l'information nautique, du placement des navires à quai. Nous renvoyons sur tous ces points à ce qui a été exposé précédemment.

Cette tendance est inquiétante, car elle aboutit à la confusion des pouvoirs de police et à un démembrement des droits de l'Etat sur le domaine public maritime. En fait, il s'agit, dans l'esprit des rédacteurs des cahiers des charges, de mettre à la charge du concessionnaire des dépenses de signalisation maritime, de police et de surveillance, qui auraient été inexistantes si l'ouvrage du concessionnaire n'avait pas été construit ; ces dispositions, analogues à celles qui sont appliquées aux promoteurs des grands ensembles immobiliers, sont logiques et conformes à l'intérêt général, la charge de certains équipements publics devant être supportée par les utilisateurs immédiats de l'équipement. S'agissant de ports de plaisance et malgré la démocratisation des sports nautiques, il y a là une moralisation de la dépense d'investissements de loisirs, mais aucun dessaisissement des pouvoirs de police n'était, semble-t-il, nécessaire pour parvenir à ce résultat. Peut-on, il est vrai, refuser les

161. M. Laval, Directeur des Ports maritimes, Association des Grands Ports français, 1966.

162. M. Peltier, mêmes travaux, 1964.

pouvoirs à celui qui assume la totalité ou la plus grande partie de la dépense ?

96. — La conclusion à laquelle mène ce chapitre porte donc sur le vieillissement très net des règles juridiques appliquées à la gestion des ports par les collectivités locales et par les entreprises privées.

Ces règles datent du xix^e siècle et des premières années du xx^e ; elles sont à la fois libérales et centralisatrices ; les cahiers des charges insistent sur certains points de détail, laissent dans l'ombre des matières essentielles. Il est impossible en particulier de connaître le coût des travaux, le montant des subventions accordées, la part que prend l'Etat, celle qui reste à la charge du concessionnaire. En fait, la concession, en matière portuaire, est toujours une solution de pis-aller pour la puissance publique : l'administration est beaucoup plus à son aise dans un régime de direction étatique et d'exploitation par des établissements publics qui fait l'objet du second chapitre de ce titre I^{er}.

CHAPITRE II

LES REGIMES DE GESTION AVEC FORTE INTERVENTION ETATIQUE

97. — Nous avons, dans le chapitre précédent, classé les ports d'après la nature juridique de l'organe chargé de leur exploitation : collectivité locale ou entreprise privée. Dans les deux cas, le rôle de l'Etat était réduit à celui d'un contrôleur.

Une autre classification doit être utilisée dans ce chapitre, consacré aux ports placés sous l'autorité directe de l'Etat.

98. — Cette classification sera fonctionnelle. Elle conduira à distinguer les ports dans lesquels s'opère le regroupement fonctionnel au profit de l'Etat de ceux dans lesquels la dispersion fonctionnelle est la règle.

Dans les ports à regroupement fonctionnel, deux solutions peuvent être envisagées.

Dans un premier cas, l'organisme portuaire assume la totalité des fonctions portuaires : travaux, police et exploitation. Il y a, en particulier, service en régie du chargement et du déchargement des marchandises.

Dans un second cas, l'organisme portuaire n'assume pas toutes les fonctions portuaires, mais l'Etat les fait assumer par des organismes placés sous sa dépendance : solution socialiste qui confie les activités économiques à des services ou à des établissements publics juxtaposés. Le regroupement n'est donc pas opéré au niveau de l'organisme portuaire, mais à un niveau supérieur.

Dans les ports à dispersion fonctionnelle, l'organisme portuaire ou l'Etat assume les fonctions de direction de travaux et de police et laisse à des concessionnaires et à des permissionnaires, soit privés, soit publics, le soin de l'exploitation commerciale du port. Cette solution, d'équilibre, est en particulier celle des ports français non autonomes.

Les schémas ci-dessus admettent diverses variantes, qui justifient que les deux sections de ce chapitre soient intitulées :

1. La tendance au regroupement fonctionnel ;
2. Le choix de la dispersion fonctionnelle.

SECTION I

LA TENDANCE AU REGROUPEMENT FONCTIONNEL

99. — La direction étatique des ports prend des formes variées qui vont de l'intégration totale du port à l'Etat, aboutissant à un « Port-Etat » à la mise en régie par l'intermédiaire d'un établissement public lui-même totalement contrôlé par l'Etat. Il n'y a pas dans ce cas, établissement public portuaire (port autonome), mais intégration du port aux services d'un établissement public dont la vocation principale n'est pas portuaire.

Dans le premier cas, l'Etat intervient directement dans la gestion du port maritime ; dans le second cas, il intervient par le truchement d'un intermédiaire qui lui est étroitement soumis et qui est concessionnaire du service public constitué par le port maritime.

Nous étudierons ces deux hypothèses dans deux paragraphes :

§ 1. — Les formes d'action immédiate de la puissance publique ;

§ 2. — Les formes d'action médiate de la puissance publique.

§ 1. — *Les formes d'action immédiate de la puissance publique.*

100. — Deux régimes retiennent ici l'attention :

A) Le régime d'intégration du port à l'Etat, régime hanséatique, qui présente un vif intérêt, car il permet d'imaginer ce qu'aurait été la gestion d'un grand port comme Marseille dans une optique d'autonomie locale, qui était celle des magistrats de cette ville sous l'Ancien Régime.

Le regroupement fonctionnel est ici partiel et opéré au profit de l'Etat, alors que dans le cas suivant, il est total et opéré au profit du service portuaire.

B) Le régime de régie directe, dont l'intérêt repose sur l'influence qu'a eu ce mode de gestion sur le régime juridique du service public industriel et commercial en France.

A. — LES RÉGIMES D'INTÉGRATION DU PORT A L'ÉTAT

Les régimes caractéristiques à cet égard sont ceux des ports de Hambourg et de Brême.

101. — Au sein de la République fédérale allemande, la ville de Hambourg constitue une ville-Etat.

Le pouvoir législatif est détenu par l'Assemblée législative, le pouvoir exécutif par le Sénat, organisme collégial. Chaque sénateur est titulaire d'un département à caractère ministériel, mais le sénateur n'est pas la suprême instance de ce département : l'autorité ministérielle étant collégiale, le sénat tout entier exerce cette autorité.

Après de chaque département ministériel, une députation de 11 à 15 citoyens désignés pour leur compétence par l'Assemblée et siégeant sous la présidence du sénateur responsable du département, prend des décisions dans les affaires importantes de cette administration, sauf appel au Sénat.

L'intégration du port dans la vie de la ville-Etat est telle qu'aucun département ministériel n'est chargé spécialement du port ; la coordination entre les différents départements intéressés est assurée au sein du sénat.

102. — Le département de l'Economie et des Transports possède deux directions intéressées par le port : la direction du port et la direction de la construction fluviale et portuaire. La direction du port regroupe divers services, consacrés essentiellement à l'exploitation maritime (capitainerie, pêche, navigation), et à l'administration interne du port. La direction de la navigation fluviale et portuaire a la responsabilité des études et de l'exécution des travaux, en matière de voies ferrées, quais, voies d'eau, etc.

Le département des Finances intervient pour la gestion du domaine ; le département de la Police à la responsabilité de la police du port, y compris la police des eaux ; le département de la Santé exerce la police sanitaire ; le département du Travail exerce le contrôle de la main-d'œuvre et le département de la Construction assure la protection contre l'incendie.

La dispersion fonctionnelle est donc ici très forte en ce qui concerne les services administratifs. La direction du port, quantitativement importante (la Capitainerie à elle seule contrôle six grandes divisions portuaires), a des attributions réduites : essentiellement de police administrative.

L'exploitation commerciale du port n'est pas le fait de la ville. On considère qu'en principe les exploitants doivent avoir la charge complète de leur outillage, la règle étant « autant d'activités privées que possible, pas plus d'interventions de l'Etat qu'il n'est nécessaire ». La dispersion fonctionnelle est donc également réalisée au niveau des activités d'exploitation commerciale.

103. — La justification donnée à ce régime d'intégration mérite d'être relevée, car l'importance du port est telle pour la ville de Hambourg que le problème constitutionnel semble avoir été conditionné par le problème en apparence secondaire de la gestion admi-

nistrative du port¹. Le port est la raison principale de l'organisation des pouvoirs politiques à Hambourg et représente, pour la ville hanséatique, l'élément déterminant de sa politique.

On estime d'abord à Hambourg qu'il est souhaitable qu'un grand port soit géré par une communauté qui, d'une part, soit assez importante pour être en mesure de supporter les lourdes charges qu'il entraîne, mais, d'autre part, ne soit pas trop étendue afin d'assurer la prééminence aux intérêts du trafic maritime.

Au sein de l'ordre fédéral, une telle communauté doit figurer à l'échelon le plus élevé au-dessous de l'instance centrale ; elle doit avoir le caractère d'un Etat, pour que le port, qui est au service de l'économie générale, profite de ses relations immédiates avec l'instance suprême. On souligne les inconvénients de la gestion par un Etat trop important : centralisation excessive, complexité de l'Administration, délais de décision ; inconvénients aussi d'une gestion municipale, une ville n'ayant que des pouvoirs réglementaires restreints et ne disposant pas des moyens financiers suffisants pour faire face aux investissements importants qu'exige un grand port, analyse exacte si on étudie le régime de financement, essentiellement étatique, de ports municipaux comme Anvers et Rotterdam. La ville-Etat assure tous les avantages et c'est pourquoi Hambourg s'est opposé à une intégration dans un Etat allemand du nord-ouest. La ville-Etat est le seul moyen d'assurer l'unité de gestion, et notamment la fusion des services propres du port et des autres services tels que ceux de la police, des domaines, etc.

Il n'y a absolument pas autonomie du port bien que les Hambourgeois ne voient pas l'intérêt de la solution² : « L'allègement de l'administration de l'Etat lié à la possibilité d'exécuter les tâches localement et avec le concours de spécialistes, la possibilité d'une administration autonome ou associée, c'est-à-dire d'une influence mesurée des milieux économiques et de la population par leur participation aux organes de décision, enfin le fait que l'administration d'un port par un organisme indépendant de droit public facilite la réunion de toutes les fonctions administratives en une même main, permet une gestion plus commerciale que dans la conception purement étatique ; elle procure des moyens financiers indépendants du budget de l'Etat. »

Mais ces arguments ne paraissent pas suffisants aux Hambourgeois pour modifier leur point de vue : ils estiment que la communauté d'intérêts entre la ville, l'Etat et le port, rend inutile toute solution d'autonomie.

1. Nous n'avons malheureusement pas pu obtenir une traduction de l'article du Professeur P.H. Ipsen : « Hamburgs Verfassung und Verwaltung von Weimar bis Bonn », paru en 1956, et dont nous possédons l'original. Il éclaire certainement le sujet.

2. Déclaration de M. Schattshneider, sénateur du Port de Hambourg, 1959.

104. — Concernant l'exploitation, des correctifs doivent être apportés à notre schéma.

La République fédérale assure la gestion du cours inférieur de l'Elbe, qui est « voie d'eau fédérale³ » ; des chemins de fer et de la douane. Elle entretient les accès et le ministère fédéral des Transports est représenté à Hambourg par une direction des Eaux et de la Navigation. Le rôle de la République fédérale n'est pas négligeable, mais elle ne participe cependant pas à la gestion, pas plus qu'aucun des Etats fédérés intéressés par le trafic et formant l'hinterland du port.

Concernant l'exploitation, M. Callet écrit⁴ : « Si libéraux que soient les Hambourgeois, ils considèrent que, comme tous les autres moyens de transport, le port fait partie des services publics qui remplissent des tâches d'économie générale. Pour l'administration du port, le port n'est pas le profit, mais la satisfaction d'un besoin public...⁵. ... La formation du prix des services doit tenir compte du rôle qu'ils peuvent jouer dans la politique du pays. »

En fait, l'Etat construit la plus grande partie de la superstructure et contrôle deux grandes sociétés d'Etat : la Société du port et des magasins de Hambourg et la Société de navigation à vapeur du port.

La Société du port et des magasins assure la manutention à terre des marchandises diverses. L'Etat est le seul actionnaire de cette société ; il désigne les deux tiers du Conseil d'administration, le troisième tiers étant désigné par le personnel ; il existe un Conseil consultatif d'usagers.

La différence apparaît immédiatement avec le système français de composition tripartite ou quadripartite des conseils d'administration et des comités consultatifs, trouvé insuffisant par une partie de la doctrine, parce que laissant une trop large part à l'Etat ; or, à Hambourg, en régime réputé libéral, la primauté de l'Etat est assurée de façon absolue, l'usager n'est que consulté et la Chambre de commerce ne participe nullement à la gestion.

Il est juste de noter que cet Etat est la ville, qu'il est tout proche, qu'il y a accord intime entre cet Etat et le milieu portuaire dont nous avons noté l'existence et l'importance : là encore, isoler l'étude administrative de l'étude sociologique portuaire déformerait la vérité.

L'institution de la Société du port est d'origine autoritaire⁶, mais elle a survécu à la chute du régime qui l'a établi. Elle se présente juridiquement comme une concession par laquelle l'Etat remet

3. Ipsen, *op. cit.*

4. « L'organisation du port de Hambourg », étude, 1959.

5. C'est également la doctrine américaine. *Contra*, voir chapitre 5, au sujet de la doctrine britannique et de ses répercussions sur les règles de financement.

6. Convention du 29 mars 1935, modifiée les 21 décembre 1939 et 19 juillet 1940.

le terrain et les installations à son co-contractant, tout en assurant lui-même l'entretien et le renouvellement. La Société paie un loyer égal à 5 % de la valeur des installations et les impôts comme une société privée ; elle investit en matériel mobile. Mais l'Etat couvre ses déficits.

La Société de navigation à vapeur assure les mouvements de chalands et d'allèges ; elle est déficitaire et ce déficit est couvert par l'Etat.

Le reste de l'exploitation du port (bassins de radoub, manutention à bord, installations spécialisées) est de la compétence des entreprises privées. Mais « l'Etat qui, en principe, n'exploite pas lui-même ses terrains, les met à la disposition de l'économie portuaire par affermage et exerce, par ces baux, sur l'ensemble de la structure de l'économie portuaire, une influence garantissant une utilisation appropriée du sol⁷. »

105. — De Hambourg, on a pu dire qu'il était « un port éminemment hélégien, aboutissant à l'identité des contrares, puisqu'ils est un port d'Etat et en même temps le type le plus parfait de port autonome »... « L'Etat ne vit que du port, fait tout pour lui et s'absorbe en lui⁸. »

Cette opinion ancienne est déduisante, mais elle n'est pas et n'est plus exacte.

Nous avons démontré en effet que le port de Hambourg n'avait aucune autonomie, et il est même douteux qu'on puisse parler à son sujet d'organisme portuaire ; il y a à Hambourg un établissement portuaire dont la gestion est assurée par la collaboration de divers services sous l'autorité de l'Etat.

D'autre part, depuis la dernière guerre, la perte d'une partie de l'hinterland de Hambourg a amené une modification de la vie hambourgeoise ; très prudemment, les habitants de la ville ont diversifié leurs activités et développé des industries qui doivent assurer un meilleur équilibre économique à un groupement humain jusqu'ici trop étroitement spécialisé.

106. — Le schéma de Hambourg est applicable à Brême, qui constitue également une « Ville-Etat ».

Au sein du Sénat de la ville, le sénateur du port est responsable de l'entretien du port, des problèmes de trafic, des travaux et de la navigation. Il porte le titre de « Sénateur du port, de la navigation et des transports » et il est assisté, le cas échéant, par un conseil formé de députés du Land.

7. Callet, *op. cit.*

8. Lecarpentier, *L'autonomie des ports*, 1917, p. 182.

B. — LE PORT EXPLOITÉ EN RÉGIE D'ÉTAT

107. — Dans ce régime, la concentration des fonctions portuaires est assurée au profit de l'Etat, le port étant un service administratif en même temps qu'un service industriel et commercial en régie.

Ce régime est caractéristique des ports peu développés de certains Etats eux-mêmes au début de leur développement économique.

108. — De nombreux exemples de ce mode de gestion peuvent être tirés de la vie économique et administrative du Sénégal, du Maroc, de la Mauritanie, de la Côte d'Ivoire, de l'Afrique équatoriale et de l'île de Madagascar : ainsi des wharfs de Grand-Bassam et de Port-Bouët, des ports de Saint-Louis et du wharf de Rufisque, des rades de Port-Gentil et Libreville, etc.

Malgré des différences de détail, tous ces organismes portuaires présentent des traits communs.

On note tout d'abord que les fonctionnaires placés à leur tête cumulent de nombreuses attributions qui en font les responsables de toutes les activités maritimes d'un secteur souvent important : signalisation maritime, inscription maritime, santé maritime, police des rades, etc. Il y a unification de la fonction de police au profit du service du port.

Une seconde caractéristique est que, malgré leur caractère administratif et l'absence de décentralisation de principe, ces services admettent une certaine collaboration des usagers, associés à la gestion dans des comités ou conseils consultatifs réunissant des fonctionnaires et des commerçants.

Si ces services, non personnalisés, ne disposent pas de budgets propres, leur comptabilité fait apparaître les résultats de leur gestion, que l'administration cherche à équilibrer.

Enfin, ces services assurent toutes les fonctions commerciales des entreprises d'aconage ; s'ils admettent la représentation des armateurs par des consignataires, ils exploitent eux-mêmes des services de batelage en rade, reçoivent les marchandises, les pointent et les délivrent ; à ce titre, ils disposent d'un personnel docker important ; la fonction industrielle et commerciale prend du reste le pas, dans les activités quotidiennes, sur les fonctions administratives et les chefs de ces services sont avant tout des chefs de services d'aconage.

Ainsi ces ports embryonnaires possèdent déjà les caractéristiques de tout grand port ou que tout grand port cherche à acquérir : unité de direction, tendance à la coordination ou au contrôle des activités connexes aux activités portuaires, association des usagers, autonomie budgétaire. A cet égard, ils constituent des précurseurs, ce qui justifie leur place dans cet exposé.

109. — Les wharfs de Grand-Bassam et de Port-Bouët ont été ainsi organisés de 1908 à 1936. Dès 1901, le wharf de Grand-Bassam, premier construit, a été confié au service des Travaux publics ; en 1912, il est érigé en service distinct sous l'autorité du gouverneur ; en 1931, l'ouverture d'un second wharf à Port-Bouët aboutit à la création d'un « service maritime » qui comprend des bureau de direction et des services d'exploitation. Chaque wharf est confié à un directeur de wharf, chargé de toutes les opérations exploitation technique et commerciale : chargement et déchargement, reconnaissance et délivrance des marchandises.

Un comité consultatif est créé en 1911, et donne son avis sur les prévisions budgétaires ; il est transformé en 1931 en conseil consultatif aux attributions plus étendues : approbation des comptes définitifs, établissement des règlements de police et d'exploitation, règlement des litiges, approbation de certains marchés.

Le budget, inclus dans le budget général de la colonie, est cependant tenu à part, avec une comptabilité particulière⁹. Un système de contrôle technique et de contrôle financier est mis en place dès 1912¹⁰.

Le régime disparaîtra en 1936, par incorporation de la gestion des wharfs à celle de la régie des chemins de fer de l'A.O.F.

Le wharf de Sassandra, en Côte d'Ivoire, est toujours géré sur ce modèle, mais il possède un budget annexe. Les ports de El Jadida (ex-Masagan) et de Essapuir (ex-Mogador), au Maroc, obéissent également à des règles semblables¹¹.

110. — Intéressants par leur caractère de précurseurs en matière d'organisation administrative (le principe de l'association des usagers à la gestion, par exemple, a été retenu à une époque où il était ignoré en France), les wharfs placés en régie sont également des précurseurs sur le plan de la doctrine du service public industriel et commercial.

En effet, l'exploitation des ports et des wharfs par les colonies a été sensiblement antérieur à l'exploitation des services industriels en métropole. Il est caractéristique que l'arrêt « Société commerciale de l'ouest africain », du 22 janvier 1921, dit « du bac d'Eloka¹² » ait concerné l'exploitation d'un service de bac lagunaire assurée par le wharf de Bassam pour le compte de la colonie de la Côte d'Ivoire¹³.

Depuis 1907, date de mise en régie de ce wharf, le contentieux

9. A.L. du 26 mars 1912, *J.O.*, Côte-d'Ivoire, p. 182.

10. *Idem*.

11. Arrêté viziriel du 16 décembre 1916, *B.O.* Maroc n° 218 du 25 décembre 1916.

12. S. 1954, 3, 24, conclusions Matter ; D. 1921, 3, 1, conclusions Matter.

13. Pour une solution contraire dans une espèce équivalente, voir C.E., 8 novembre 1957, Guillemot, Lebon, p. 1016.

né des opérations de chargement et de déchargement des navires n'avait cessé de se développer ; la précarité des conditions matérielles dans lesquelles se faisaient ces opérations, la médiocrité du personnel utilisé, l'abondance des vols dans les embarcations qui assuraient le service entre les navires mouillés au large et le wharf, l'insuffisante protection des marchandises exposées aux intempéries, se traduisaient par de nombreux manquants et avaries. L'administration mettait une incontestable mauvaise volonté à rembourser les armements et les destinataires ; elle pratiquait une procédure gracieuse, écrite et secrète ; elle était très attachée, au plan de la procédure contentieuse, à la compétence du conseil de contentieux administratif dont la composition particulière n'était pas approuvée sans réserve par les justiciables.

Cet état de choses a été plus ou moins bien supporté par les usagers tant que les dommages subis ont porté sur de faibles quantités de marchandises qui, prises isolément, ne justifiaient pas un procès. Dès lors que les pertes devenaient importantes, et c'était le cas pour les camions et les marchandises perdues à Eloka, l'occasion était trouvée d'obtenir une décision de principe du Tribunal des conflits. Si donc l'arrêt « Société commerciale de l'ouest africain » a connu une fortune singulière sur le plan de la doctrine juridique, sa signification sur le plan de la pratique administrative de la gestion portuaire n'est pas moindre.

L'arrêt n'a pas été accepté immédiatement par l'administration ; en 1932, en Côte d'Ivoire, les litiges sont toujours réglés par recours gracieux devant le gouverneur, suivi d'un éventuel recours juridictionnel devant le conseil de contentieux administratif. En outre, s'agissant de deniers publics, les services du Trésor appliquaient strictement les textes et exigeaient à l'appui de chaque mandat de remboursement la justification de tous les éléments (valeur, fret, frais d'embarquement, frais de commande, etc.) entrant dans la composition de la somme accordée¹⁴, ce qui rendait souvent impossible, quelle que soit la décision prise ou le jugement rendu, le remboursement de la somme due.

Nous ne sommes pas ici dans un domaine anecdotique, mais au cœur même du problème du service industriel et commercial et de celui de la signification de la justice administrative. Un service industriel et commercial par nature, fût-il exploité en régie, fait toujours l'objet d'un contentieux abondant et doit pouvoir par conséquent facilement régler ses dettes ; la justice administrative ne signifie rien pour le justiciable si l'exécution du jugement est tenue en échec par des procédures irritantes, qui sont certes le fait d'une administration indépendante du juge, mais que le justiciable englobe volontiers avec le juge dans une même hostilité à l'« administration ».

14. Cf. *Bulletin de l'Union coloniale française*, Section de l'Afrique occidentale, p. 129.

On rejoint ici les problèmes posés par la procédure du « renvoi à l'administration » pour la liquidation des indemnités dues par l'Etat à la suite d'une action en responsabilité intentée contre lui et ayant entraîné sa condamnation.

111. — Il est d'autre part intéressant de comparer l'arrêt « Société commerciale de l'ouest africain » à l'arrêt « Compagnie maritime de l'Afrique orientale », du 3 mai 1944, qui concerne également une exploitation portuaire. Dans cette dernière décision, le Conseil d'Etat constate que « les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades constituent des éléments du service public à l'exécution duquel le domaine public maritime est normalement destiné ». On sait que d'autres arrêts (Société Le Béton, 19 octobre 1956, Epoux Bertin, 20 avril 1956, Consorts Grimouard, même date), qui sont désormais bien connus, s'inscrivent dans la ligne de cette jurisprudence, elle-même héritée de l'arrêt Thérond du 4 mars 1910, et qui marque la renaissance de la notion de service public. Si, dans cet esprit, le service public se définit par la conjonction de trois éléments, une mission d'intérêt public, un organe chargé de la mettre en œuvre, et des prérogatives spéciales conférées à l'organisme, on voit que ces éléments sont très exactement réunis sur l'organe administratif qu'est l'administration ou le service du wharf et que la compétence administrative aurait pu trouver là une nouvelle justification.

Dans ces conditions, la question de la compétence, en principe résolue par l'arrêt « Société commerciale de l'ouest africain » resterait posée. Or, dans ses conclusions devant le tribunal des conflits, le commissaire du gouvernement Matter avait vu dans l'exploitation du bac d'Eloka « un service de nature privée ». Cette définition englobait en fait toutes les activités commerciales du wharf ; nous allons voir que la compétence judiciaire, toute hypothèse doctrinale mise à part, se justifiait par un motif de technique juridique : le régime de droit applicable au fond des litiges nés de l'exploitation du wharf.

112. — Le contentieux du wharf était essentiellement maritime : avaries, réserves, connaissements, surestaries, acconage, risques de mer, allèges, faute nautique, tous ces mots évoquent un droit particulier « auquel il faut ses propres spécialistes¹⁵ ». Or, l'attribution de la compétence à tel ou tel ordre de juridiction laissait entier de graves problèmes du régime de droit applicable.

Certes, en appliquant les règles dégagées ultérieurement par la Cour de cassation dans l'affaire « Docteur Giry contre Trésor

15. P. Chauveau, *Traité de droit maritime*, 1958, p. 11.

public », du 23 novembre 1957¹⁶, et qui s'expriment ainsi : « Sur un litige mettant en cause la responsabilité de la puissance publique, les tribunaux judiciaires ont le pouvoir et le devoir de se référer aux règles du droit public », la juridiction administrative aurait pu appliquer les règles du droit maritime commercial. Ainsi le juge administratif conservait sa compétence, mais il appliquait le droit privé, comme le juge judiciaire, conservant la sienne, était appelé à appliquer éventuellement le droit public.

Cette solution pouvait se justifier. Car la jurisprudence Docteur Giry n'est pas restée isolée¹⁷. On a vu de même le Conseil d'Etat se référer aux dispositions du Code civil¹⁸ ; s'agissant de l'assistance aux navires de guerre, il a dû appliquer la loi du 29 avril 1916¹⁹. Mais ce sont là des cas exceptionnels « anormaux » (M. Odent), dans lesquels le juge « reçoit » le droit civil ou le droit maritime, au sens que ce mot possède en droit international privé.

En vérité, il n'y avait pas d'autres règles que celles du droit maritime commercial qui aient été adaptées à la solution des litiges qui nous intéressent : il était préférable que ce contentieux, abondant et complexe, restât confié aux tribunaux judiciaires et à l'action régulatrice de la Cour de cassation.

Ceci d'autant plus que les problèmes posés ont fait l'objet de longues discussions doctrinales et de décisions contraires de juridictions pourtant spécialisées ; en 1954, l'éminent spécialiste qu'est M. le Professeur de Juglart réclamait avec insistance une intervention régulatrice de la Cour de cassation sur les problèmes posés par les activités des wharfs comme entrepreneurs de manutention²⁰. Le problème aurait été rendu encore bien plus complexe s'il avait fallu joindre aux incertitudes de la jurisprudence judiciaire, applicable aux wharfs privés, les errements propres de la jurisprudence judiciaire, applicables aux wharfs gérés par l'administration.

Ainsi l'examen de la situation des wharfs, et par là même de tous les ports dans lesquels l'administration prend à sa charge des activités de nature commerciale, conduit à se rallier à l'opinion de M. Odent, suivant laquelle « c'est dans la considération du droit applicable à la solution du litige que réside uniquement la clause générale de compétence. Lorsque le litige trouve sa solution dans l'application d'une règle de droit administratif, il relève de la compétence administrative. C'est au contraire la juridiction judi-

16. T.C. Seine, 5 décembre 1952, J.C.P. 1953, II, 7371, note Vedel ; C.A. Paris, 2 février 1955, J.C.P. 1955, II, 8619, note Esmein ; *Gaz. Pal.* 1955, I, 169, concl. Dupin ; Cassation civ., 23 novembre 1957, D. 1957, 34, concl. Lemoine ; J.C.P. 1956, II, 9681, note Esmein ; R.D.P. 1958, 798, note Waline ; A.J.D.A. 1957, II, 91, note Fournier et Braibant.

17. T.C. Lyon, 20 novembre 1961, C.A. Douai, 3 janvier 1962, J.C.P. 1962, note Vedel, cf. Rousseau in A.J.D.A. 20-2-1963.

18. C.E., Dubonnet, 24 juin 1960, D. 1960, 631.

19. C.E., Compagnie Chambon, 29 juillet 1950, Lebon, p. 499.

20. J.C.P. 1954, II, 8370.

ciaire qui intervient si le litige ne soulève que des questions de droit privé »... « la détermination des activités soumises au droit privé a présenté et présente encore des difficultés, mais le principe demeure qui repose sur l'*aptitude naturelle* du juge judiciaire à connaître des litiges de droit privé et du juge administratif à connaître des litiges de droit public ²¹ ».

C'est du reste cette règle que le juge applique en fin de compte lorsqu'il recherche, comme dans l'arrêt « Abadie » du 17 avril 1959 ²², concernant le port autonome de Bordeaux, si un acte de l'organisme se rattache à ses activités administratives ou à ses activités industrielles, ceci afin de déterminer ensuite sa propre compétence.

§ 2. — *Les formes médiales d'action de la puissance publique.*

113. — Dans ces régimes, l'Etat confie la gestion des établissements portuaires à une « régie » ferroviaire ou à un établissement public qui se trouve ainsi, entre autres activités, concessionnaire du port maritime.

Deux hypothèses peuvent être envisagées :

(A) Le port est confié à un établissement public à vocation « non portuaire » dont il constitue un des secteurs d'activité. Il y a regroupement fonctionnel au profit de cet établissement.

(B) Le port est confié à plusieurs établissements ou services, qui se partagent les fonctions portuaires. Le regroupement fonctionnel est opéré au profit de l'Etat.

A. — LA GESTION DU PORT PAR UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC NON PORTUAIRE

114. — Le port peut être confié à une régie ferroviaire. Les ports d'Afrique occidentale française ont connu ce régime de 1936 à 1951, le port de Pointe-Noire de 1930 à 1960, le port de Douala de 1925 à 1928. Il en est de même des ports du Ghana, du Kenya jusqu'en 1967 et de certains ports britanniques ²³.

115. — Le wharf de Cotonou au Dahomey avait d'abord été

21. *Traité de contentieux administratif*, t. I, chap. III.

22. C.E., 17 avril 1959, Lebon, p. 239, concl. Henry. Voir Waline in R.D.P. 1961, p. 8 : « A propos du rapport entre la règle de droit applicable au jugement d'un procès et l'ordre de juridiction compétent ». Aussi note Eisenmann in J.C.P. 1949, I, 742 ; note Maleville in D. 1947, 454 ; Eisenmann in *Mélanges Maury*, 1960, II, 379 ; C.E., 6 octobre 1965, Denis, R.A. 1965, p. 593. *Contra* : M. Chapus, in D. 1955, 385, note sous C.E., 26 mai 1954, Moritz.

23. Ports « à malles », mais la tendance est à la reprise par l'Etat.

exploité par le concessionnaire du chemin de fer du Dahomey, de 1904 à 1932²⁴. Puis son administration constitue « une exploitation d'intérêt général confié à un service spécial qui prend le nom de service du wharf, la direction de ce service étant assurée par le chef du service du chemin de fer ». Il y a donc dédoublement fonctionnel de ce chef de service. Les bureaux du chemin de fer traitent les questions portuaires, moyennant une ristourne du budget d'exploitation au budget du chemin de fer²⁵. Le wharf est doté d'un conseil consultatif, comprenant, sous la présidence du directeur du chemin de fer, six fonctionnaires et deux représentants des usagers. Le wharf est ensuite purement et simplement intégré au réseau de chemin de fer, ainsi que les établissements de signalisation maritime²⁶, le conseil consultatif étant élargi à dix fonctionnaires et cinq représentants des usagers. Mais deux usagers seulement sur cinq représentent le trafic maritime, et un fonctionnaire sur dix représente le wharf, quatre étant des spécialistes du rail.

D'abord exploité en régie, le port de Conakry²⁷ est organisé sur le même modèle en 1936. Le service du réseau du chemin de fer de Guinée comprend quatre services dont trois correspondent au rail et un au port.

Un conseil consultatif réunit onze personnes, dont huit fonctionnaires ; un seul usager représente le trafic maritime, et le chef du service du port ne fait pas partie du conseil : il n'y a donc qu'une très faible représentation des intérêts portuaires.

Le réseau d'Abidjan au Niger incorpore également les wharfs de Port-Bouët et de Grand-Bassam en 1936 et les services de signalisation maritime²⁸, mais la répartition des intérêts et des compétences portuaires est un peu mieux assurée : deux représentants des compagnies de navigation et les deux directeurs de wharfs²⁹ font partie d'un conseil consultatif de quatorze membres, dont dix fonctionnaires. Les budgets d'exploitation de ces wharfs et de ces ports, qui étaient rattachés aux budgets locaux, deviennent en 1936 des sections d'un budget unique des transports, annexe du budget général de l'Afrique occidentale française et qui comprend les

24. Convention du 24 août 1904; racheté par décret du 28 janvier 1932, *J.O. A.O.F.*, p. 137 et pour compter du 1^{er} décembre 1930. Cf. chemin de fer de Dakar à Saint-Louis concédé le 30 octobre 1880, racheté par décret du 31 mars 1933, *J.O. A.O.F.*, p. 387, en même temps que le chemin de fer du Djoloff qui avait fait l'objet d'une convention du 7 décembre 1928.

25. Sur ces points, voir Darest, *Droit colonial*, t. II.

26. Art. 1 et 2 Arrêté général 1762/TP du 31 juillet 1931, *J.O. A.O.F.*, p. 653.

27. A.G. 2706/TP du 30 novembre 1934, *J.O. A.O.F.*, p. 994 ; A.G. 218/TP du 28 janvier 1936 et A.G. 2824 du 26 novembre 1936, *J.O. A.O.F.*, p. 138 et 1189.

28. A.G. 222/TP du 28 janvier 1936, *J.O. A.O.F.* 1936, p. 183 ; A.L. 715 et 716/TP du 30 mars 1936, *J.O.C.I.* 1936, p. 423.

29. Ou « Commandants de wharfs » ; ce sont des officiers de port.

dépenses et recettes des routes, du rail, des aérodromes, des ports, de la signalisation maritime, etc. La création de ce budget n'est pas sans influence politique, puisqu'elle retire aux gouverneurs des colonies une partie de leurs attributions.

Le port de Dakar avait échappé à la réforme ; il avait été doté d'un budget annexe en 1910 et rattaché au gouvernement général en 1920³⁰. Il est intégré au réseau des chemins de fer en 1945 ; à cette occasion les pouvoirs du directeur de ce réseau, devenu directeur des transports de la fédération, sont étendus ; placé sous les ordres du gouverneur général, il reçoit de larges délégations d'attributions : tout au plus tient-il informé ou consulte-t-il les gouverneurs de territoires³¹.

Cette organisation sera démantelée à partir de 1948³².

Nous n'étudierons pas ici en détail le régime du Congo français ou celui du Ghana, qui présentent les mêmes caractéristiques.

116. — La gestion des ports par les services de chemins de fer ne présente pas d'intérêt juridique particulier, mais elle a retenu l'attention sur le plan de l'organisation administrative.

Elle résulte en effet de cette idée simple et fausse que, tous les problèmes de transports étant liés, toute tentative de rationalisation de l'organisation des transports passe par une unification des services.

Or, la doctrine est, après expérience, unanime à condamner la gestion des ports par les chemins de fer.

En Afrique occidentale française, des critiques se sont notamment élevées contre une gestion trop lourde, trop centralisée, à vues étroites et subordonnant les intérêts spécifiques des ports aux besoins des réseaux locaux.

Il en résulterait l'absence de personnel maritime et portuaire qualifié, l'incompréhension des problèmes maritimes, des investissements insuffisants et toujours placés en seconde position par rapport aux investissements du rail : « Les intérêts du wharf et du chemin de fer qui sont cumulés, ne permettent pas une exploitation nette et bien définie du wharf³³. » Cette opinion maladroite d'usagers résume assez bien la situation administrative née de cette fusion.

Examinant en 1964 la gestion des ports de l'Afrique francophone et anglophone, la commission économique des Nations Unies

30. Décret du 18 février 1910 ; A.G. A.O.F. du 18 octobre 1920, *J.O. A.O.F.*, p. 742.

31. A.G. 1158 et 1159/TP du 17 avril 1945, *J.O. A.O.F.*, p. 305 et 307.

32. Constitution des services des Ports de Conakry et Dakar, A.G. 839 et 840/TP du 21 février 1948, *J.O. A.O.F.*, p. 255 ; du service du Port d'Abidjan, à compter du 1^{er} janvier 1951 : A.G. 6286 du 18 novembre 1950, *J.O. A.O.F.* du 7 avril 1951, p. 2528.

33. *Bulletin de l'Union coloniale française*, Section de l'Afrique occidentale, 1926, p. 138.

pour l'Afrique a conclu que l'administration des ports par les chemins de fer comportait des inconvénients majeurs pour les ports.

La mentalité des administrations ferroviaires, explique la commission, diffère considérablement de celle des transporteurs maritimes et des milieux portuaires : l'importance internationale des ports, leur rôle dans les secteurs de base de l'économie nationale, leur spécificité et leur complexité rendent « radicalement fausse ³⁴ » toute organisation tendant à les faire dépendre des chemins de fer. Lorsque, en outre, les administrations ferroviaires ne fournissent déjà que des services de qualité inférieure, on voit mal comment elles pourraient montrer du dynamisme en matière portuaire ; en conséquence, ou bien les ports sont dirigés par des agents compétents en matière maritime et ces agents sont écœurés et découragés, ou bien les ports sont confiés à des agents incompetents ³⁵.

En fait, note encore la commission, si les administrations ferroviaires tentent de conserver des ports sous leur contrôle, c'est pour en tirer des ressources qui vont combler le déficit du rail ³⁶, cependant que les ports attendent les fonds nécessaires à leur développement.

Quant à l'argument suivant lequel les ports sont le débouché normal du chemin de fer, ou suivant lequel la gestion du vaste secteur du transport doit se faire globalement, il est employé par tous les services administratifs qui désirent en absorber un autre, et il conduit automatiquement à la constitution d'ensembles ministériels ou administratifs impossibles à gérer, parce que trop importants ³⁷.

En 1965, la doctrine de l'administration française peut être considérée comme exprimée par l'opinion suivante de M. Laval, directeur des ports maritimes au ministère des Travaux publics ³⁸ : « Il est certain que la gestion d'un port maritime ne peut être assurée par l'un des secteurs avec lesquels il est en rapport, pas

34. « basically wrong ».

35. « A report... », § 98.

36. En 1964, les Ghana Railways accusent un bénéfice de 3 millions de dollars, entièrement réalisé sur les ports à eux confiés. Sur les profits tirés par le Chemin de fer du Dahomey de l'exploitation du Wharf de Cotonou, voir *Plan de développement économique et social du Dahomey*, 1966-1970, p. 256.

37. Parkinson n'a pas dégagé cette loi qui veut que, plus mal fonctionne un service public, plus il est atteint de boulimie à l'égard des autres services; il en est de même des institutions déclinantes, qui voient dans l'absorption d'institutions vigoureuses le moyen d'acquiescer un sang nouveau, tout en les contrôlant par la force du nombre; ainsi de la Défense Nationale, intégrée sous l'égide de l'Armée de Terre, la plus déclinante des trois armées.

38. *La politique portuaire de la France*, 1965, p. 74.

plus la marine marchande que les chemins de fer, les chargeurs ou les transporteurs, l'aménagement du territoire ou le système de protection douanière. Le risque serait grand de provoquer des déséquilibres graves si le service gestionnaire tendait — et ce serait inévitable — à faire du port une simple annexe des intérêts dont il est responsable au détriment des autres et, finalement, au détriment de la collectivité. Le risque serait grand aussi de masquer, par une telle gestion, les sujétions particulières de l'économie et de la technique des ports. »

En Grande-Bretagne, la gestion des ports par les chemins de fer a été en principe abandonnée par le Transport Act de 1962 et les ports intéressés sont transférés au gouvernement.

117. — Une autre exemple de port concédé à un établissement public « non portuaire » est fourni par le port de Safi, géré de 1932 à 1945 par l'Office marocain des phosphates : « Le concessionnaire est lui-même une entreprise publique, et son fonctionnement sous forme privée lui facilite l'exécution de ses obligations dans les meilleures conditions ³⁹. »

Le port de Safi avait été concédé par une convention approuvée par un dahir du 26 août 1952 ⁴⁰ qui confiait à l'office les trois fonctions portuaires : travaux, exploitation, et, dans une certaine mesure, police. L'office possédait du reste des installations assez importantes dans le port de Safi, pour l'embarquement des phosphates.

M. Lahaye ⁴¹ note que le contrat de concession comportait pour le gouvernement le droit « de retirer à toute époque tout ou partie de la concession », clause plus sévère que celles appliquées aux concessionnaires privés. La concession a été effectivement retirée en 1945 et transférée à l'« Auxiliaire maritime du port de Safi », société privée ⁴².

La concession comprenait d'abord l'achèvement des ouvrages en cours de construction, l'établissement de nouveaux ouvrages, leur entretien. Parmi les postes à construire se trouvaient aussi bien ceux spécialisés dans le chargement des phosphates que ceux destinés au trafic des marchandises diverses, l'outillage et la signalisation maritime. Les terrain domaniaux faisant partie du domaine public, compris dans les limites de la concession, étaient remis à l'office « qui en assure la gestion » (cahier des charges, art. 9).

La concession portait ensuite sur l'exploitation : pilotage, remorquage, acconage, magasinage, dans une position de monopole.

Le concessionnaire disposait de privilèges de puissance publique : il assurait la police nautique du port, était responsable du

39. Lahaye, *Les entreprises publiques au Maroc*, p. 25.

40. B.O. Maroc, p. 981.

41. *Op. cit.*, p. 37.

42. Convention du 1^{er} janvier 1945, Dahir du 6 juillet 1946.

balisage ; des agents commissionnés par lui, agréés par l'administration, étaient chargés de la police des installations. Mais le cahier des charges précisait (art. 19) que, « dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont soumis au contrôle et à l'autorité du directeur général des Travaux publics ou de ses délégués ».

B. — LA GESTION DES PORTS PAR PLUSIEURS SERVICES OU ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

118. — Ce régime est un régime socialiste ; le manque de documentation ne nous a pas permis d'en connaître les détails d'application dans les pays où il est généralement pratiqué. Nous avons donc choisi ici d'analyser l'organisation du port de Casablanca, qui s'en rapproche assez fortement.

119. — La direction du port de Casablanca est un service administratif doté d'un budget annexe, qui assure les fonctions portuaires de police et de travaux, le contrôle des concessions et la coordination des divers services administratifs intéressés par la gestion du port, suivant un schéma classique que nous aurons l'occasion d'analyser⁴³.

La fonction d'exploitation, qui comprend l'acconage des marchandises, le remorquage et la gestion des installations spécialisées a d'abord été confiée à divers concessionnaires. Les deux plus importants d'entre eux étaient, l'un un établissement public, l'Office chérifien des phosphates, et, l'autre, une entreprise privée, la Manutention marocaine ; d'autres sociétés privées étaient concessionnaires du remorquage ou gérantes du bassin de radoub et des parcs à hydrocarbures.

Le port de Casablanca présentait donc un aspect de port à dispersion fonctionnelle, telle que nous l'étudierons dans la section II du présent chapitre, mais une situation exceptionnelle était faite à la Manutention marocaine.

Cette société a été liée au Gouvernement marocain par divers contrats⁴⁴ dont le dernier en date est une convention du 15 novembre 1954 « relative au chargement et au déchargement des navires, au transport et au magasinage des marchandises, à la gérance de la halle à poisson, du quai à charbons et minerais du port de Casablanca ».

La société gérante devait assurer, sans sous-traitance, des « services principaux » : acconage, chargement et déchargement, fourniture d'eau douce aux navires, et pouvait assurer des services

43. Voir section II, § 1, § 125 et s.

44. En particulier convention du 8 août 1934, approuvée par dahir du 25 septembre 1934.

accessoires : pesage, location d'engins de manutention, etc. Les services principaux et les services accessoires étaient limitativement énumérés dans une annexe à la convention.

La société versait un loyer annuel à l'Etat, qui prenait à sa charge « les dépenses de construction, d'acquisition, l'installation, de transformation et de grosses réparations des ouvrages, immeubles, installations et matériels autres que le matériel courant ».

La Manutention marocaine recevait une prime de gérance, le solde du compte d'exploitation étant versé au gouvernement marocain, qui couvrait éventuellement le déficit.

120. — Par ailleurs, le gouvernement marocain avait créé en 1929 la Régie des exploitations industrielles, entreprise publique chargée d'une part d'« activités mécaniques⁴⁵ » et, d'autre part, des services de production d'eau et d'électricité dans le pays.

Dans une première étape, en 1962, le gouvernement a retiré au concessionnaire du port de Casablanca les services concédés, la concession venant à expiration⁴⁶, et les a confiés à la Régie des exploitations industrielles. Dans une seconde étape, il les a confiés à un établissement public nouvellement créé, la Régie d'acconage du port de Casablanca⁴⁷.

La Régie est un établissement public à caractère industriel. Elle est administrée par un conseil d'administration de six membres : quatre ministres ou leurs représentants, le directeur du port et le directeur des douanes. Le Conseil peut appeler auprès de lui, avec voix consultative, « toute personne » et notamment les représentants des activités privées intéressées à la gestion du port.

La Régie est, par rapport à l'Etat, dans une position moins favorable que celle de l'ancien concessionnaire : elle ne reçoit pas de prime de gestion et a des charges plus importantes de renouvellement et de réparation du matériel.

Entre autres concessions privées, il subsiste au port de Casablanca celle de la Société marocaine d'exploitation d'ouvrages maritimes », qui a construit et qui exploite la forme de radoub. La concession expire en 2004 et peut être racheté à partir de 1986.

121. Ainsi le port de Casablanca se présente comme un port dans lequel le secteur public est devenu majoritaire sans que pour autant l'unité fonctionnelle du port ait été assurée au profit de l'organisme portuaire. Il est difficile de déterminer si la solution ici adoptée est liée à une volonté de socialisation ou à des circonstances locales.

Il est certain que le monopole d'acconage détenu par la Manu-

45. Dahir du 19 juillet 1929, B.O. du 20 juillet. Cf. Lahaye, *op. cit.*, p. 22.

46. Décrets du 8 janvier 1962.

47. Décrets du 12 novembre 1963.

tention marocaine n'était pas sans inconvénients, ces inconvénients s'étant développés dans un climat social très tendu. La Régie d'aconage a fait état en 1967 de premiers résultats favorables, mais les difficultés subsistent.

Il faut noter d'autre part que l'entreprise publique a toujours été très développée au Maroc et que de nombreux secteurs d'activité ont été atteints, dès leur apparition dans l'économie du protectorat puis du Royaume, par cette tendance à la « publicisation » des activités nationales. Compte tenu de cette évolution particulière du droit marocain, comme aussi d'une politique visiblement peu favorable aux entreprises anciennement impantées dans ce qui avait été le protectorat, nous pensons que les concessions encore existantes dans le port de Casablanca sont destinées à disparaître : le port apparaîtra alors comme une juxtaposition d'entreprises publiques et de services administratifs chargés de son exploitation et de son administration. Il est du reste intéressant de noter que les ports du Kenya ont subi la même évolution, avec élimination des concessionnaires qui s'étaient installés à l'époque coloniale⁴⁸.

122. — En résumé, l'étude analytique de la tendance au regroupement fonctionnel dans les ports non autonomes montre que cette tendance reste modeste dans tous les ports importants. Le regroupement n'est véritablement opéré que dans les ports de dimensions modestes, et plus spécialement dans les wharfs, qui sont des embryons de port.

Dans les ports importants, le regroupement, lorsqu'il est opéré au profit de l'Etat, l'est par la médiatisation d'entreprises ou d'établissements publics qui jouissent d'une large autonomie de gestion.

En vérité, la complexité du port moderne s'oppose à la notion de regroupement fonctionnel : c'est un des paradoxes de la gestion portuaire que la notion de port maritime soit une notion unitaire, tous les problèmes devant être ramenés aux problèmes d'exploitation des ouvrages, et que, en même temps, cette unité soit extrêmement difficile à réaliser.

Dans la seconde section de ce chapitre, nous étudierons ce qui nous paraît être ici une notion de synthèse : le choix de la dispersion fonctionnelle.

SECTION II

LE CHOIX DE LA DISPERSION FONCTIONNELLE

123. — Les régimes que nous allons décrire ici ont une particulière importance ; ils sont en effet les plus fréquents et intéres-

48. Voir *supra*, n° 304.

saient, jusqu'en 1965, tous les ports français sauf les ports autonomes de Bordeaux et du Havre. Il est même remarquable que les auteurs, fascinés par le problème de l'autonomie des ports, les aient si largement ignorés dans leurs études consacrés aux régimes de gestion des ports maritimes.

Ces régimes se caractérisent par :

— L'absence de personnalité juridique du port qui reste un service administratif ;

— La dispersion des fonctions portuaires, la fonction d'exploitation étant entièrement assurée par des concessionnaires ;

— Un certain degré de coordination entre services intéressés à la gestion du port et entre entreprises privées et administration, qui donne au port un début de personnalisation.

L'absence formelle de personnalisation en fait des régimes de centralisation, mais l'exploitation par le soin d'entreprises privées ou de compagnies consulaires leur donnent certains caractères de la décentralisation.

Ceci aura pour conséquence la division de cette section en deux paragraphes :

§ 1. — La centralisation limitée de l'administration ;

§ 2. — La décentralisation contrôlée de l'exploitation.

§ 1. — *La décentralisation limitée de l'administration.*

124. — La centralisation est marquée par l'emprise de l'Etat sur le port maritime, considéré comme un service administratif extérieur et organisé comme tel (A) ; la limitation à cette centralisation résulte de l'existence d'organismes consultatifs (B).

A. — LES SCHÉMAS D'ADMINISTRATION

125. — Le schéma français a été établi par le décret du 7 avril 1924 portant règlement d'administration publique pour les ports maritimes non autonomes⁴⁹.

Le règlement distingue entre les ports principaux et les ports secondaires ; on a considéré comme principaux les ports de première importance qui n'avaient pas été transformés en ports autonomes à la suite de la loi de 1920⁵⁰ et sept ports, dits actuellement « ports moyens⁵¹ ».

L'intérêt que présentait l'organisation mise en place en 1924

49. J.O. du 25 avril, p. 11015. Ce décret n'a pas été intégré dans le Code des ports maritimes, dont seule la partie législative a été publiée.

50. Dunkerque, Rouen, Nantes, Marseille.

51. Boulogne, Cherbourg, Brest, La Rochelle, La Pallice, Bayonne, Sète.

a un peu décréu depuis 1965, tous les grands ports étant devenus autonomes.

126. — Dans les ports dont l'importance le justifie, tous les services dépendant du ministère de l'Équipement sont placés sous l'autorité d'un directeur relevant directement du ministre, choisi parmi les ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées et nommé par décret. Lorsque le directeur n'est pas en même temps l'ingénieur en chef du service maritime du département, le décret qui le nomme détermine la circonscription dans laquelle il est chargé du service des phares et balises, des accès au port, du rivage de la mer et de celui des ports secondaires (art. 1^{er}).

Le directeur exerce son autorité sur tout le personnel affecté au service maritime dans la circonscription du port et relevant du ministre de l'Équipement.

Il exerce une « action générale » en ce qui concerne les relations du port avec l'intérieur sur tous les services dépendant du ministère de l'Équipement. Ceci n'est pas sans ambiguïté, car, si l'article 1^{er} donne autorité au directeur, l'article 2 ne semble bien maintenir sous cette autorité que les agents du service maritime, et limiter le rôle du directeur à une « action générale » qui reste à définir, dans les autres domaines. Un troisième degré d'autorité lui est accordé pour ce qui concerne les services ne relevant pas du ministère de l'Équipement : il ne dispose alors que de pouvoirs de coordination⁵².

L'exercice de ces pouvoirs, qui pose des problèmes communs aux ports autonomes et aux ports non autonomes, fera l'objet d'une étude plus détaillée dans la seconde partie de cette thèse⁵³.

Le directeur a sous ses ordres un chef d'exploitation choisi parmi les ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui est chargé d'assurer la bonne exploitation du port, ainsi que l'application des règlements de police généraux et spéciaux. Il veille à obtenir le meilleur rendement possible des ouvrages, de la main-d'œuvre, de l'outillage et du matériel de toute nature dont dispose le port (art. 7) ; il prépare les règlements de police spéciaux du port (*idem*), il instruit toute les questions relatives aux concessions d'outillage public et aux autorisations d'outillage privé, « ainsi qu'à la création et à l'affectation des zones industrielles sur le domaine public ou en contact avec le port en dehors de ce domaine s'il y a lieu ».

Il contrôle les outillages et les différents services et organismes créés en vue de l'exploitation⁵⁴ ; il assure la liaison avec les usagers,

52. Marine marchande et Affaires maritimes, Police sanitaire maritime, Postes et Télécommunications, Douanes, Domaine, Police générale, Emigration et Immigration, Marine militaire, Génie militaire, Collectivités locales, etc.

53. Chapitre VIII.

54. Gardiennage des marchandises, amarrage, incendie, etc.

il établit les statistiques ; il a sous ses ordres les officiers et maîtres de port.

Le terme « chef d'exploitation » est ambigu et peu heureux. « L'Etat, écrit un auteur⁵⁵, se réserve l'exploitation générale du port : il fixe les règlements de police, coordonne l'action des initiatives privées, réglemente et contrôle les conditions de travail ». Mais ce sont là des fonctions de police administrative, des attributions de puissance publique, tout à fait étrangères à la notion d'exploitation. Le même auteur estime que la notion d'exploitation « mérite d'être précisée » : « Exploiter un port consiste à mettre ses ouvrages et son équipement à la disposition des usagers dans des conditions satisfaisantes : si l'exploitation consiste notamment à assurer la police du port⁵⁶, par contre, elle ne consiste pas, du moins en France, à assurer le trafic lui-même, opération qui demeure du ressort de l'initiative privée : les opérations d'embarquement des marchandises... par exemple, sont effectuées par des entreprises de manutention. »

Cette explication n'éclaire nullement le sujet ; elle conduit à refuser au chargement et au déchargement des marchandises la qualité d'opérations d'exploitation, parce qu'elles ne sont pas accomplies par l'administration portuaire ; cette définition de l'objet d'un service par l'organe qui est chargé de l'assurer n'est pas satisfaisante.

En réalité, l'« Etat n'exploite pas le port ; le port est exploité par les usagers⁵⁷ » ; le terme de chef d'exploitation provient de la guerre de 1914, pendant laquelle des pouvoirs de décision ont été donnés à des officiers supérieurs pour assurer l'exploitation des ports dans lesquels les transports militaires avaient une priorité absolue⁵⁸ ; ces chefs d'exploitation sont les précurseurs, non pas des chefs d'exploitation actuels, mais des directeurs de ports.

Le chef d'exploitation est en fait un adjoint au directeur dont les pouvoirs sont définis réglementairement. Il n'a du reste pas autorité sur les ingénieurs chargés des arrondissements de travaux qui sont chargés, sous l'autorité du directeur, de toutes les attributions dont est chargé le service maritime, et qui ne sont pas dévolues au chef d'exploitation. Ces ingénieurs se concertent avec

55. Van den Besselaer, *L'organisation administrative des ports maritimes*, 1960, p. 3.

56. Ce n'est pas du tout notre opinion ; police et exploitation sont deux fonctions différentes, mais il est exact — et il aurait été nécessaire de le préciser — que la police est assurée au profit de l'exploitation, et qu'une de ses principales raisons d'être est de faciliter l'exploitation.

57. Rapport de M. Giocanti, Président de la Chambre de Commerce de Sète, *Comptes rendus de la Chambre de Commerce*, 1918, p. 9.

58. Notamment : Le Havre, Brest et Saint-Nazaire, bases de débarquement de l'armée américaine ; les chefs d'exploitation ont du reste été établis en 1917.

le chef d'exploitation sur les programmes, les études et les travaux (art. 8).

Ce schéma assez rigide n'est pas toujours exactement suivi, les directeurs tenant compte des caractéristiques propres de chaque port.

127. — D'autres règles, complétées par un décret du 4 septembre 1930, concernent les ports secondaires. Dans ces ports, le rôle de directeur est attribué à l'ingénieur en chef de service maritime un ingénieur exerçant sur place les fonctions de chef d'exploitation. Lorsqu'un seul ingénieur est affecté sur place, il cumule les fonctions de chef d'exploitation et de chef des travaux⁵⁹.

128. — En Grande-Bretagne, sept grands ports⁶⁰ et un certain nombre de ports moyens, autrefois possédés par les compagnies de chemins de fer, sont actuellement gérés par l'Etat. Le Transport Act de 1947 les a transférés à la British Transport Commission, au sein de laquelle fonctionnait jusqu'en 1962 une direction des Ports (Docks Division). Le Transport Act de 1962 les a transférés au British Transport Dock Board qui a été alors créé et a remplacé la direction des Ports.

Le British Transport Dock Board ou direction collégiale des Ports, est composé d'un président, d'un vice-président et de quatre à neuf personnes nommées par le ministre des Transports parmi des personnes ayant compétence en matière portuaire, industrielle, commerciale, financière, etc.

Par contre, la direction des Ports, création travailliste, était plus centralisée et plus administrative. Elle était dirigée par un organisme collégial, désigné sous le nom de « Bureau de direction » (Board of Management), placé sous la direction du directeur général des ports (Général Manager) et comprenant les trois directeurs généraux des ports (Regional Chief Docks Managers) le chef des Services financiers, et un ingénieur des travaux publics ayant occupé de hautes fonctions.

Les ports forment actuellement douze directions autonomes, placées chacune sous l'autorité d'un directeur, nommé par le Board et responsable devant lui. Tout le personnel du port est placé sous les ordres du directeur, mais le chef comptable peut référer directement au chef des Services financiers du Board, s'il le juge utile.

Une direction autonome peut grouper plusieurs ports ; la doctrine britannique insiste beaucoup actuellement sur cette notion

59. Pour des schémas détaillés et parfois étrangement gonflés avec des directeurs généraux et des directeurs qui ne sont que des chefs de service, voir *Annuaire Navis* publié par le Journal de la Marine marchande, Paris. Sur les services, voir Prieux, *Organisation et Comptabilité des Ports et Chaussées*, 1960.

60. Southampton, Newport, Cardiff, Swansea, Grangemouth Hull et Immingham.

de « complexe portuaire », dont deux applications ont été faites en France avec le groupement des ports de Nantes et Saint-Nazaire, ou de Marseille et de ses annexes jusqu'au Rhône, en un seul établissement. Ce qui, dans un Etat habitué depuis longtemps à la centralisation, paraît normal, a demandé aux Britanniques, habitués à un système portuaire atomistique, un réel effort d'organisation.

L'Angleterre avait en effet développé au xix^e siècle un système de ports privés ou gérés par des autorités locales : les compagnies privées géraient des bassins et des hangars (docks), dont l'ensemble, juxtaposé, formait le port, et les accès, chenaux et passes dépendaient de « public trusts », souvent dénommés « conservateurs ». A l'origine du port se trouvait un bill privé présenté au Parlement et conduisant au vote d'un Act donnant l'autorisation nécessaire à la création du port et à la perception des taxes. Le Board of Trade était consulté et le « Commissioners clause Act » de 1847 réunissait les clauses les plus générales des concessions, mais sans aller au delà.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'administration courante des « State owned ports », la doctrine britannique sépare nettement les attributions du Board, qui consistent à définir une politique, des attributions des autorités locales, qui sont toutes d'exécution, mais une exécution laissant place à une large déconcentration ⁶¹.

129. — La Belgique ne connaît pas de ports gérés directement par l'Etat. En Allemagne, certains ports secondaires (Basse-Saxe) sont confiés au « Land » ; l'ancien port militaire de Wilhelmshaven est géré par la République fédérale. Il en est de même de certains ports secondaires hollandais ou italiens.

130. — Dans les ports d'Afrique francophone, la tendance est à la création de ports autonomes, mais certains établissements sont gérés suivant le schéma français des ports non autonomes. Ainsi de tous les ports de Madagascar, du port de Douala au Cameroun, et du port d'Abidjan en Côte d'Ivoire jusqu'en 1960.

A Douala, il y a dispersion fonctionnelle et regroupement administratif ; en effet, la direction du Port est une « Direction des Ports et Voies navigables », service fédéral qui gère aussi bien le

61. On voit que le régime britannique des State owned ports apparaît comme un régime intermédiaire entre le régime d'autonomie et le régime français des ports non autonomes, ce qui est conforme à la structure de l'administration anglaise, décentralisée par essence. Les ports ne sont pas décentralisés par rapport à la direction autonome régionale, mais ils sont médiatisés par rapport à l'Etat par l'intermédiaire de cette direction autonome. L'autonomie est reportée au niveau supérieur.

Ce problème sera à nouveau évoqué au chapitre iv, section I, § I, sous-paragraphe C.

port de Douala que des ports éloignés de celui-ci et n'ayant avec lui aucun lien économique ou géographique, et le port fluvial de Garoua, situé tout au nord du pays.

Les ports de commerce du Cameroun occidental (ex Cameroun sous tutelle britannique), ont été à leur tour rattachés à cette Direction, qui constitue ainsi l'équivalent d'une « National Port Authority » telle qu'il en existe en particulier au Nigeria : le modèle d'origine britannique a ici influencé un schéma d'origine française ; mais l'« Autorité » n'est pas collégiale, différence essentielle avec tout service de ce genre tirant son origine du système de droit anglais.

Le service des Ports est doté d'un budget annexe.

Une telle unification n'est pas encouragée par la doctrine administrative, qui considère qu'il y a erreur à gérer dans un même budget des services reliés entre eux par des liens aussi lâches et dont certains sont, par nature, fortement déficitaires (transports fluviaux dans des régions semi-désertiques, les ports n'étant utilisés qu'aux hautes eaux, de façon très discontinue). Ces services ne sont pas encouragés à améliorer leur productivité, les autres branches de la direction des Ports payant leur déficit sur des excédents qui leur seraient peut-être nécessaires pour améliorer leurs propres installations. Cette méthode conduit en outre à financer par le trafic des dépenses qui n'ont aucun rapport avec lui et qui relèvent en fait du budget général, solution désormais abandonnée dans la plupart des organismes portuaires.

131. — Mais si les ports non autonomes n'ont pas, par définition, de patrimoine propre, divers détails de leur organisation visent à leur donner un certain degré de personnalisation financière.

Dans les ports français, il est dressé chaque année un relevé de la situation financière présentant les résultats de chaque exercice et les prévisions de l'exercice suivant.

Dans les ports d'Afrique francophone, l'évolution vers un régime proche de l'autonomie est encore plus nette.

L'analyse faite ici sera tirée de l'organisation du port d'Abidjan, telle qu'elle a été définie par un arrêté général (A.O.F.) de 1950, mais le même schéma s'appliquait antérieurement aux ports de Conakry, Dakar⁶² et, dans une certaine mesure, de Douala au Cameroun⁶³. La loi de 1920 sur les ports autonomes n'étant pas applicable outre-mer, l'Administration avait dû tourner la difficulté et faire preuve d'imagination pour donner un certain degré de personnalisation aux établissements portuaires tout en restant dans le cadre légal.

Le port est défini comme « un service spécial » regroupant l'ensemble des services destinés à assurer l'exploitation des ouvrages,

62. Voir note 32 du présent chapitre.

63. Arrêté (Cameroun) n° 1062 du 2 mars 1951, *J.O. C.*, p. 825.

de ses accès et dépendances, les études, les travaux de construction et les installations de signalisation maritime. Ce service spécial est placé sous les ordres d'un directeur et son budget forme un budget annexe au budget de l'Afrique occidentale française.

Le port est doté d'un « conseil », qui n'est pas qualifié. Il ne peut s'agir en effet d'un conseil d'administration, puisqu'il n'y a pas d'établissement public, et on ne peut le qualifier d'organisme consultatif, puisque certaines de ses délibérations sont exécutoires. On ne peut non plus le qualifier de « local », puisqu'il est recruté sur des bases très larges.

On trouve dans ce conseil des représentants des assemblées élues (Grand Conseil de l'A.O.F. et Assemblée territoriale), des représentants des territoires formant l'arrière-pays du port, des représentants du secteur privé local (commerce, agriculture et industrie), ou du secteur privé des territoires intéressés, des chefs de services administratifs, des représentants du personnel du service.

Le Conseil a un rôle « consultatif et délibératif ».

Il délibère « pour tout ce qui concerne l'entretien, l'outillage et les modalités d'application des textes réglementaires et concernant l'exploitation du port, dans le cadre du budget annexe délibéré par le Grand Conseil et approuvé par le gouverneur. Il accorde les occupations du domaine supérieures à un an et inférieures à trente ans ». Ses délibérations sont exécutoires, soit sur avis de non-opposition du gouverneur, soit implicitement.

Le Conseil émet son avis sur toutes les questions intéressant les conditions d'exploitation du port, les travaux neufs et, notamment, les tarifs et redevances. Il établit chaque année le budget du port.

Il reçoit les informations nécessaires du directeur du port, qui lui rend compte des mesures prises par délibération du Conseil et devenues exécutoires.

Par ailleurs, le directeur, comme agent du pouvoir central, assure l'application des lois et décrets intéressant le port et dirige les services ; il assure la coordination nécessaire avec les autres administrations, intéressées à l'exploitation du port.

B. — LES ORGANISMES CONSULTATIFS

132. — Les organismes consultatifs atténuent la centralisation et matérialisent la nécessité d'associer les usagers à la gestion du service portuaire.

133. — En France, les ports principaux non autonomes sont dotés d'une commission consultative de neuf membres, choisis chaque année par le préfet. Les membres appartenant à une assem-

blée délibérante sont choisis sur une liste de présentation dressée par ces assemblées et contenant un nombre de noms double de celui des sièges à pourvoir.

La Commission comprend cinq membres choisis par la Chambre de commerce, un membre du Conseil municipal de la principale ville sur laquelle s'étend la circonscription du port, un membre du Conseil général du département, deux membres choisis parmi les principaux usagers du port ou les entrepreneurs de services intéressant soit son exploitation, soit les communications avec l'intérieur. Dans les ports juxtaposés aux ports militaires, l'un de ces membres est remplacé par un officier désigné par le préfet maritime. Dans les ports d'importance exceptionnelle, le nombre des membres choisis au sein de la Chambre de commerce ou des membres choisis parmi les usagers peut être augmenté de 1, 2 ou 3 unités⁶⁴. Mais la transformation de ces services portuaires en ports autonomes rend désormais peu probable l'application de cette règle.

La Commission consultative constitue son bureau et élit son président ; celui-ci doit la convoquer toutes les fois que le directeur du port le demande.

Le directeur, ainsi que les agents désignés par lui, ont entrée à la Commission avec voix consultative. L'ordre du jour de chaque séance est adressé au préfet ou au sous-préfet ou au délégué de chacun des services intéressés par la gestion du port, qui a été désigné par le ministre compétent. Ce délégué peut assister à la séance, avec voix consultative, lorsqu'une des affaires mise à l'ordre du jour implique l'intervention d'un de ses services : elle est spécialement signalée à son délégué qui doit alors assister à la séance ou s'y faire représenter⁶⁵.

La Commission consultative est nécessairement consultée sur toutes les affaires relatives à l'exploitation, à l'utilisation, à l'entretien et à l'amélioration du port et de son outillage. Elle donne son avis sur le relevé de la situation financière. Elle délibère, en outre, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le directeur, ainsi que sur toutes les questions intéressant le port et dont la mise à l'ordre du jour est demandée par trois de ses membres. Le directeur du port adresse au ministre, dans le délai de huitaine, copie de toute délibération prise par la Commission, avec l'indication de la suite qu'elle comporte à son avis.

Le décret du 7 avril 1924, dont nous venons de rappeler les dispositions, est donc rédigé de façon extrêmement soignée, et de manière à ce que l'opinion des usagers puissent utilement et effectivement s'exprimer. Les commissions créées pendant la guerre de 1914-1918⁶⁶ étaient essentiellement composées de fonctionnaires.

64. Art. 4, D. du 7 avril 1924.

65. *Idem*, art. 5.

66. Voir chapitre VII, section I, § I.

Au contraire, et le fait doit être souligné, la commission du décret de 1924 n'est pas une commission mixte : elle est exclusivement composée de représentants des collectivités locales et des intérêts privés ; les fonctionnaires ne sont appelés à participer à ses travaux qu'à titre consultatif. A-t-on voulu éviter la constitution d'une commission numériquement trop importante ? A-t-on agi en vertu du principe que, l'Administration étant une comme l'Etat est un, des services différents ne pouvaient officiellement prendre des positions divergentes sur un même problème, le représentant du pouvoir central étant seul qualifié pour définir et exprimer la pensée et la doctrine du gouvernement ? A-t-on en même temps voulu éviter la formation d'un pseudo-conseil d'administration, dont l'importance aurait pu gêner l'action du directeur du port et limiter *de facto*, si ce n'est *de jure*, l'exercice de ses pouvoirs ? Sur ce point, la doctrine du ministère des Travaux publics, à l'époque de la rédaction du décret, ne nous est pas connue.

Par contre, nous avons pu constater que les territoires d'outre-mer avaient connu des commissions ou des conseils portuaires à composition mixte et aux pouvoirs nettement plus étendus. Or, la déconcentration était également forte dans ces établissements portuaires dont le directeur était placé sous les ordres immédiats du gouverneur local.

Aussi bien lorsque le décret du 20 mai 1955⁶⁷ eut prévu la possibilité de créer des ports autonomes dans les territoires d'outre-mer, la Chambre de commerce de Marseille fit procéder à une enquête auprès des compagnies consulaires des territoires d'outre-mer. L'enquête amena à constater que, grâce aux ententes instaurées sur le plan local, la représentation des usagers auprès des directions de ports était organisée de façon satisfaisante, et le président de la Chambre de commerce de Dakar devait déclarer très nettement : « La Chambre de commerce de Dakar se déclare satisfaite du régime actuel et n'en désire pas d'autre. Nous sommes des réalistes ; nous ne sommes pas attachés aux mots « Conseil du Port », « Conseil d'administration du port autonome », nous savons que les titres ne valent que par les choses qu'ils recouvrent, et puisque, actuellement, nous avons satisfaction, nous nous bornerons à suivre les études de décrets ou de modifications sans rien revendiquer en ce qui nous concerne⁶⁸. »

134. — Les ports secondaires peuvent également recevoir une commission consultative, nommée par le préfet, de neuf membres au plus. De telles commissions ont tendance à se multiplier, mais, en même temps, la doctrine administrative est favorable à la dési-

67. J.O. R.F., p. 5161.

68. In L. Bétous, « La gestion des ports dans les territoires relevant du Ministre de la France d'Outre-mer », XXX^e Congrès des Chambres de commerce de la Méditerranée et de l'Algérie française, Marseille, 1955.

gnation sur place de directeurs de ports, ou du moins de chefs de services maritimes qui ne soient pas en même temps absorbés par le service ordinaire des Ponts et Chaussées : l'unité fonctionnelle des ports et des activités côtières doit être reconnue partout où elle existe. Cette doctrine n'est pas récente, mais elle s'est souvent heurtée aux particularismes locaux. Pourtant, un des meilleurs appuis que l'État, constamment sollicité, peut apporter aux petits et moyens ports, réside dans la recherche d'une meilleure réalisation de l'unité effective de direction : « Un seul pour décider, si cette vérité est sans discussion possible valable pour un grand port, elle apparaît encore, aussi surprenant que cela soit, plus nécessaire dans un port moyen de pêche où diverses collectivités doivent nécessairement intervenir... Une intégration de certains des éléments en cause dans les assemblées et organismes officiels facilite cette unité de direction si nécessaire à l'adaptation et à l'évolution de petits ports...⁶⁹. »

Telle est l'opinion d'un auteur, M. Cavenel, qui estime que seule la Chambre de commerce est susceptible de se placer au-dessus des querelles locales pour prendre en mains, de concert avec l'État, les intérêts des petits ports, et qu'il y a là « matière à extension notable de l'importance d'une Chambre de commerce. » Cette opinion met du reste en valeur ce qu'est la Chambre de commerce aux yeux de l'Administration : un rouage de l'organisation de l'État, chargé de conseiller l'Administration et d'opérer les liaisons nécessaires, tout en représentant des intérêts privés. L'entrepreneur individuel aurait tendance à ne retenir que ce dernier aspect de la mission des compagnies consulaires, ainsi confondues avec des syndicats professionnels.

Un exemple caractéristique d'action utile d'un organisme consultatif est fourni par le vœu de la Chambre de commerce de Sète, du 19 décembre 1951, touchant à une réorganisation du service maritime des Ponts et Chaussées de l'Hérault, dont la gestion était alors fusionnée avec celle du service ordinaire. Ce vœu a abouti à la promulgation de l'arrêté du 26 mars 1958⁷⁰, créant un service spécialisé à la résidence de Sète, comprenant le service maritimes des départements de l'Aude, du Gard et de l'Hérault, et le service de la navigation du Rhône à Sète, avec organisation de deux arrondissements des travaux et de l'exploitation. L'unité des services maritimes et portuaires est donc affirmée et instaurée au-dessus des limites administratives classiques.

135. — Dans chaque port est d'autre part instituée par arrêté préfectoral une commission permanente d'enquête⁷¹ dont l'avis est

69. Congrès des ports maritimes, Paris, 1937, communication de M. Cavenel, Ingénieur des Ponts et Chaussées, p. 67.

70. *J.O.*, p. 3429.

71. Code des ports maritimes, art. 23-3°.

demandé en matière de travaux, cet avis étant obligatoire lorsque les travaux sont autorisés par décret pris en Conseil d'Etat.

La Commission permanente d'enquête est constituée par la Commission consultative, à laquelle sont adjoints quatre membres pris en dehors de la Chambre de commerce.

La Chambre de commerce est, d'autre part, consultée séparément sur les travaux ; toutes les Chambres de commerce maritimes comprennent une commission de port.

Les Commissions nautiques, spécialisées dans l'étude des projets d'ouvrages maritimes et de signalisation, comprennent également des usagers du port, sous forme de marins pratiques de l'établissement.

136. — Pour mémoire, nous mentionnerons ici l'Assemblée commerciale, commission locale spécialisée dans les problèmes de pilotage. L'étude de la composition et du rôle de cette assemblée sera faite *supra*, chapitre VII.

137. — Dans l'ensemble, le régime consultatif est, dans les ports non autonomes, extrêmement développé. Il a donné jusqu'ici satisfaction. Si son instauration est, en principe, postérieure à celle du régime d'autonomie, il est apparu au moment où ce dernier régime commençait à être altéré par la multiplicité des contrôles : il a donc freiné le mouvement d'autonomie : « La fausse autonomie (découlant de l'application de la loi de 1920 modifiée) donne aux directeurs de ports autonomes une souplesse d'action moins grande que celle dont bénéficient les directeurs de ports non autonomes dans un régime de centralisation de principe et de déconcentration effective, tempéré par la collaboration des intéressés⁷². » Cette constatation désenchantée d'un parlementaire rejoint l'opinion de M. Jules Moch, qui constatait en 1965 que, lorsqu'il était ministre des Travaux publics, les décisions étaient plus rapidement prises dans les ports non autonomes⁷³. Elle recoupe assez bien le jugement porté par des utilisateurs sur le régime appliqué dans les territoires d'outre-mer, que nous avons rapporté plus haut⁷⁴.

138. — Il y a donc, dans les ports non autonomes, déconcentration tempérée ; mais l'unité fonctionnelle n'est pas assurée, et l'ensemble de l'exploitation commerciale du port échappe au Service — ou à la Direction — du port. L'étude de la décentralisation de cette exploitation forme le second volet de ce dyptique.

72. Dumortier, rapport cité, p. 13.

73. Assemblée nationale, 8 avril 1965, p. 672. En fait, l'opinion de M. Jules Moch est suspecte, car il a appartenu aux milieux qui ont développé les contrôles sur les ports autonomes et il paraît assez mal venu, en 1965, de critiquer un régime « particulièrement lourd et lent ».

74. *Supra*, note 68.

§ 2. — *La décentralisation contrôlée de l'exploitation.*

139. — L'Etat renonçant à assumer l'exploitation, laisse celle-ci à d'autres agents économiques, dans un régime de concessions d'outillages publics et d'autorisations d'outillages privés (A), mais l'extension des activités de ces agents tend à transformer la concession d'outillage et à modifier la définition même du port maritime (B).

A. — LE CADRE TRADITIONNEL DES CONCESSIONS D'OUTILLAGE

140. — Une première solution consiste à confier l'exploitation du port à une collectivité locale ; nous avons examiné ce problème dans le premier chapitre de cette thèse.

141. — Une seconde solution, typiquement française et, à ce titre, très originale, consiste à confier l'exploitation à une Chambre de commerce.

L'importance de cette solution justifie qu'elle soit examinée de façon très attentive, car elle a eu une influence déterminante sur l'administration des ports maritimes français et sur la doctrine de l'autonomie des ports, qui fait l'objet du troisième chapitre du présent ouvrage.

142. — M. Juret écrit ⁷⁵ à propos de l'exploitation des ports par les Chambres de commerce, que « la Chambre de commerce agit alors comme un organisme qui pallie la défaillance de l'Etat ». Ceci constitue un jugement de valeur, qui reste inexpliqué. Un auteur plus ancien, Pagès, constate plus simplement que « la concession en ce qui touche les ouvrages est très rare ⁷⁶ ; par contre, en matière d'outillage, la concession ou l'autorisation d'occupation du domaine public est la règle, l'exploitation par l'Etat, l'exception ⁷⁷ ».

Contrairement à l'opinion de M. Juret, il nous apparaît que les Chambres de commerce ont été encouragées à agir, moins pour des raisons financières que parce qu'elles paraissaient naturellement plus aptes que l'Etat à gérer les outillages ; qu'elles ont elles-mêmes agi ainsi non pour s'opposer à une gestion étatique ou pour pallier une défaillance des pouvoirs publics, mais au contraire parce qu'elles avaient découvert la notion matérielle de service public.

75. *Le domaine public maritime*, p. 177.

76. Affirmation purement gratuite ; voir ce qui est dit plus haut au sujet des ports de plaisance. A l'époque à laquelle écrivait l'auteur, une recherche attentive aurait permis de distinguer, parmi les concessions qualifiées de concessions d'outillages, lesquelles étaient en fait des concessions d'établissements portuaires, en particulier aux colonies.

77. *Le régime administratif des ports de commerce*, p. 130.

Elles ont donc jugé dangereux pour les principes du service public de laisser la gestion des outillages aux particuliers et elles ont été soutenues dans leur action par la doctrine et par la jurisprudence. Les développements qui suivent vont le montrer.

143. — Les Chambres de commerce ont été créées en 1701, principalement dans les ports maritimes⁷⁸, au développement desquels elles ont pris, au XVIII^e siècle, une part non négligeable (*supra*, chapitre 1^{er}).

Ce sont essentiellement des organismes consultatifs : « elles examinent les mémoires des commerçants, touchant les propositions qu'ils ont à faire et les plaintes qu'ils ont à formuler ». Mais leur mission est parfois comprise de façon plus large ; ainsi la Chambre de commerce de Dunkerque se réunit « pour conférer sur les moyens de faire fleurir le commerce à Dunkerque, maintenir le crédit des marchands, empêcher les abus, prévenir les désordres qui pourraient se commettre et généralement délibérer sur tout ce qui serait capable de bonifier et augmenter le commerce, tant en dedans qu'au dehors du Royaume⁷⁹. »

Le décret du 3 nivôse, an XI, qui les rétablit après leur suppression par le décret du 2 août 1791⁸⁰, confirme, en les étendant, leurs attributions consultatives : « Présenter des vues sur les moyens d'accroître la prospérité du commerce, faire connaître au gouvernement les causes qui en arrêtent les progrès, indiquer les ressources qu'il peut se procurer, surveiller l'exécution des travaux publics relatifs au commerce tels que par exemple le curage des ports... » Le gouvernement avait même tenté de les charger de surveiller l'exécution des lois et des arrêtés concernant la contrebande. Mais, note sans sourire un auteur, « elles ont résisté à toute immixtion dans ce domaine⁸¹ ».

Dès cette époque, les compagnies consulaires sont soucieuses de reprendre le rôle qu'elles jouaient sous l'Ancien Régime, mais elles n'y parviennent pas toujours, comme le montre un exemple tiré de l'exploitation du port du Havre.

En 1813, le préfet de la Seine-Inférieure prend avis de la Chambre de commerce sur la liste de candidats à la fonction de capitaine de port ; le préfet explique que l'importance de la fonction rend nécessaire l'avis de la Chambre de commerce, qui participe du reste à la rémunération de ce fonctionnaire.

Or, cette méthode consultative est abandonnée par la suite et la Chambre de commerce proteste : « elle a le regret de constater

78. A Lyon, Lille, Montpellier, Bordeaux, Rouen, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Bayonne, Toulouse. Celle de Marseille existait depuis 1599-1650.

79. Cité in *La Chambre de commerce de Dunkerque*, 1802-1902, p. 6.

80. *Bulletin des lois*, an XI, n° 238, p. 302.

81. Lechevalier, *Rôle économique des Chambres de commerce*, p. 7.

que cette méthode n'entre plus dans les vues de l'Administration », mais en vain ⁸².

144. — L'Ordonnance de 1832 ⁸³, reprise sur ce point par la loi de 1851 ⁸⁴ élargit le collège électoral des Chambres et leur permet d'exprimer spontanément des vœux ; elle pose le principe de leur aptitude spéciale « à être chargées de la gestion d'établissements créés pour l'usage du commerce, comme les magasins de sauvetage, les entrepôts, les conditions pour les soies, les cours publiques pour la propagation des connaissances industrielles et commerciales ». Cette loi n'évoque pas la possibilité pour les Chambres de gérer des outillages dans les ports maritimes ; pourtant la Chambre de commerce de Boulogne a établi dès 1819 des grues sur les quais du port, grâce à des cotisations des membres de la compagnie, la Chambre de commerce de Granville a fait de même en 1831 ; après l'Ordonnance de 1832, la loi du 21 mai 1838 concède le service du remorquage à la Chambre de commerce de Bayonne, le décret du 10 septembre 1859 concède le même service à la compagnie consulaire de Dunkerque. D'autres exemples peuvent être tirés à nouveau de Granville en 1843, Dieppe en 1852, 1862 et 1866 ⁸⁵.

En 1873, une enquête est organisée par le ministre du Commerce sur l'opportunité de confier les outillages des ports aux Chambres de commerce. Celles-ci se montrent dans l'ensemble favorables à cette solution, et nous avons vu ⁸⁶ que la Chambre de commerce de Marseille avait pris nettement position contre la concession portuaire aux sociétés privées.

En 1877, un décret ⁸⁷ autorise la Chambre de commerce du Havre à établir des hangars sur les quais du port.

En 1878, le Conseil supérieur des voies de communications ⁸⁸ estime que « s'il incombe à l'Etat de supporter la plus lourde part des dépenses d'exécution des grands travaux d'amélioration des ports, les Chambres de commerce semblent être mieux que personne en mesure d'assurer la construction et l'exploitation des outillages de ces mêmes ports, c'est-à-dire des appareils de radoub, des engins de chargement et de déchargement, des magasins, hangars et docks ». C'est, à notre connaissance, la première prise de position officielle en faveur de la dispersion fonctionnelle et concernant la répartition des charges financières dans les ports maritimes.

Une nouvelle étape est franchie avec le décret du 3 septembre

82. Cité in *Le Havre, 1802-1902*.

83. *Bulletin des lois*, volume LXXVI.

84. Du 15 septembre 1851.

85. Lechevalier, *op. cit.*, *passim*.

86. Cf. chapitre I, section II, n° 78.

87. Du 5 juillet 1877.

88. Créé en 1876.

1880⁸⁹, qui confie à la Chambre de commerce de Nantes, non pas un élément isolé d'outillage, mais l'ensemble de l'outillage de ce port.

La circulaire du ministre du Commerce et de l'Industrie Raynal du 14 février 1882, expose que « dans la plupart des cas, les Chambres de commerce sont particulièrement désignées pour l'accomplissement de cette tâche. Composées d'hommes versés dans les questions commerciales, connaissant à fond les besoins des ports et intéressés au plus haut degré à leur prospérité, elles ont une compétence toute spéciale pour approprier l'outillage au trafic qu'elles sont appelées à desservir. Elles peuvent d'ailleurs, et c'est là le point capital, en doter le commerce sans poursuivre un but de spéculation directe et sans rechercher d'autre rémunération que l'intérêt et l'amortissement de leurs capitaux pour se contenter de taxes relativement peu élevées⁹⁰ ».

En 1884, le ministre du Commerce⁹¹ cherche à régulariser cette situation de fait en « étendant les attributions des Chambres de commerce, avec consécration de la liberté dont elles jouissent par tolérance ». Le projet, retiré par les successeurs du ministre, est repris en 1886 par Lockroy, puis par Faure et Siegfried : mais il s'agit désormais de l'autonomie des ports dans un cadre consulaire, ce qui est tout autre chose⁹². D'autres projets se succéderont de 1886 à 1897, cependant que les décrets de concession se feront plus nombreux⁹³.

Toute prise de position doctrinale mise à part, le Conseil d'Etat avait, devant la multiplication des concessions, émis l'avis que « les avantages qu'offrirait l'adaptation pour toutes les autorisations relatives à l'outillage des ports qui pourraient être accordées à l'avenir aux Chambres de commerce, d'un modèle de cahier des charges qui renfermerait dans un cadre uniforme l'ensemble des dispositions consacrées par la jurisprudence, tout en se prêtant aux particularités propres à chaque port et à la diversité des combinaisons financières auxquelles on pourra avoir recours », justifiaient l'adoption d'un cahier des charges-type⁹⁴. Ce cahier des charges est établi en 1886⁹⁵ ; il sera remplacé en 1915 par un nouveau cahier, toujours en vigueur⁹⁶.

89. *Bulletin des lois*, p. 450.

90. *J.O.*, 1882, p. 379.

91. Projet de loi Hérisson, 14 août 1884, Sénat 1884, session ordinaire, annexe 385, Documents parlementaires, p. 439.

92. Projet Lockroy, Chambre des députés, 2 février 1886, session ordinaire, annexe n° 394, Documents parlementaires n° 972. Projet Faure et Siegfried, 21 avril 1886, session ordinaire, annexe 708, Documents..., n° 565.

93. Douze décrets de 1882 à 1901.

94. Du 31 juillet 1883, cité par Guillaumot dans *Les Chambres de commerce avant et depuis la loi du 9 avril 1898*, 1898.

95. Arrêté ministériel (T.P.) du 19 janvier 1886.

96. Annexé à la circulaire du 30 janvier 1915.

Enfin, la loi du 9 avril 1898⁹⁷ relative à l'organisation, aux attributions, et à l'administration financière des Chambres de commerce décide en son article 14 que « les Chambres de commerce peuvent, dans les formes indiquées par la loi du 27 juillet 1870⁹³ être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription ».

Quatre-vingt-trois ans ont donc été nécessaires pour régulariser la situation de fait inaugurée à Boulogne en 1819, et, pendant cette période, un pouvoir réglementaire autonome avait, plus rapidement que le législateur, suivi l'évolution économique et les nécessités de l'exploitation des ports.

145. — La loi du 5 janvier 1912⁹⁹, sur le régime des ports maritimes de commerce, première loi, restée inappliquée, sur l'autonomie, précisait que « les Chambres de commerce continueraient si elles le désirent à administrer les services d'outillages dont elles ont la concession¹⁰⁰. Mais¹⁰¹, s'il y a création d'un outillage nouveau, celui-ci doit être établi et administré par le conseil d'administration du port, qui doit pourvoir à son installation et à son exploitation, soit par voie de régie directe, soit par voie de concession. On pouvait donc imaginer que la Chambre de commerce deviendrait concessionnaire du Conseil d'administration du port, lui-même concédant, et non plus concessionnaire de l'Etat, ce qui n'était pas sans inconvénient dans la mesure où elle participait à la gestion du port et, dans une certaine mesure, en contrôlait le conseil d'administration¹⁰².

La loi du 12 juin 1920 sur les ports maritimes autonomes ne contenait aucune disposition sur les concessions, mais le rapporteur de la loi au Sénat exprimait le vœu que les concessions fussent, à la création des ports autonomes, remises au nouvel établissement, « ce qui procurerait à l'Administration du port une complète unité¹⁰³. Effectivement, les concessions des Chambres de commerce de Bordeaux et du Havre ont été remises au port autonome lors de la constitution de celui-ci¹⁰⁴.

Par contre, le décret du 7 avril 1924 portant règlement d'administration publique pour les ports maritimes non autonomes décide qu'« il n'est apporté aucune modification aux dispositions

97. *J.O.*, p. 2576, et D.P. 1899, 4, 12.

98. Sur les grands travaux publics, B.L. II^e série, *Bulletin* 1832, n° 17954.

99. D.P. 1912, IV, 70.

100. Art. 2, 3°.

101. Rapport de M. Peytral, Sénat, 6 juin 1911, *J.O.* du 20 août 1911, annexe n° 186, p. 769.

102. Voir chapitre IV, section II, n° 227, 4°.

103. Sénat, 8 juin 1920, M. Brindeau.

104. Décrets du 15 novembre 1924, art. 9.

relatives à la collaboration des Chambres de commerce dans la gestion des ports, notamment en ce qui concerne les outillages qui leur sont concédées ».

La loi du 29 juin 1965 sur les ports autonomes a prévu la reprise des concessions par les ports devenus établissements publics¹⁰⁵, mais le décret du 7 avril 1924 est toujours applicable aux ports non autonomes, qui nous intéressent seuls ici.

Il est donc incontestable que la concession des outillages aux Chambres de commerce ne résulte pas d'un hasard, mais d'une doctrine gouvernementale constante et parfaitement cohérente.

146. — Cette législation et cette réglementation ne seraient pas compréhensibles si l'on ne suivait en même temps le mouvement d'opinion qui les a accompagnées et provoquées.

La Chambre de commerce du Havre s'est, dès 1833, opposée à la construction de hangars privés sur le port : « La Chambre n'a pas jugé qu'il fût possible de songer à substituer des constructions permanentes qui intercepteraient la voie publique aux moyens actuellement utilisés pour la conservation des marchandises jusqu'à leur transport dans les magasins du commerce. » Elle formulera les mêmes avis en 1852, 1858 et 1862 : « Ce n'est pas aux particuliers qu'il faut concéder le droit de vendre un abri au commerce¹⁰⁶. »

La compagnie consulaire de Marseille, qui s'était opposée au monopole de la Compagnie des Docks¹⁰⁷, sollicite pour elle la concessions de hangars, cette concession devant conserver ainsi son caractère public à l'exploitation du port : « La Chambre représente le commerce local de la ville et agit dans l'intérêt de tous : elle n'est pas guidée par un sentiment d'intérêt ; elle ne doit pas rechercher un bénéfice dans une concession de ce genre ; par les taxes qui devront être appliquées, elle devra seulement couvrir les frais d'exploitation et amortir, dans un temps déterminé, le montant du capital engagé¹⁰⁸. » Cette prise de position est très importante, car elle exprime une règle qui sera désormais appliquée aux outillages gérés par les Chambres de commerce, et qui passera dans les règles de gestion des ports autonomes, lesquels veulent que les outillages soient loués à leur coût d'usage et d'amortissement.

105. Voir n° 156 et suiv.

106. *Le Havre 1802-1902*, p. 148.

107. Mais il faut croire que les rapports délicats du début se sont améliorés par la suite. Le 13 mars 1951, la Chambre de commerce de Marseille tient une séance solennelle pour marquer le rachat par la Compagnie consulaire de la concession de la Compagnie des Docks. Le Président, M. Rastoin, fait valoir que la Compagnie « avait exploité avec bonheur un outillage très moderne pour l'époque » et souligne « combien lui doit le port de Marseille ».

Cf. *Journal de la Marine marchande*, 22 mars 1951, p. 577, et *Bulletin de la Chambre de commerce de Marseille*, avril 1951.

108. Président Fabre, 1879, Travaux de la Chambre de commerce, p. 271.

Les Chambres de commerce étaient d'autant plus fondées à prendre position sur ce point qu'à partir de 1815, elles ont été, avec les collectivités locales, sollicitées d'apporter une aide financière en matière d'investissements portuaires¹⁰⁹. Alors que l'organisation administrative de l'an VII insistait sur le caractère national des ports maritimes¹¹⁰, les nécessités financières conduisaient à une reconnaissance implicite du caractère régional des établissements maritimes.

147. — Les Chambres de commerce ont enfin trouvé un appui dans la jurisprudence et dans les avis du Conseil d'Etat.

Dans un arrêt du 7 août 1875, le Conseil d'Etat voit d'abord dans un service industriel établi par une Chambre de commerce une activité semblable à celle exercée par un entrepreneur privé ; la même année, la section administrative émet l'avis que « si le concours des Chambres de commerce est souvent nécessaire pour assurer l'exécution et même l'exploitation des établissements accessoires des ports, il importe de réserver leur intervention pour le cas où l'industrie privée resterait impuissante ». Par contre, trois ans plus tard, la même section reconnaît la supériorité des compagnies consulaires sur l'industrie privée¹¹¹. En 1881¹¹², s'agissant encore d'une installation d'outillage, et concluant à une exonération d'impôt foncier, la section voit dans cette installation « une amélioration et un perfectionnement du port, ayant le caractère d'utilité publique générale, faite en dehors de toute idée de spéculation ». En 1886¹¹³, la section administrative défend encore cette notion que l'Etat ne doit exiger de la Chambre de commerce qu'une redevance nominale, car « il n'y a aucun motif d'exiger un prix de location qui retomberait à la charge du public, alors que la Chambre de commerce ne doit tirer aucun bénéfice de la location et ne fait en réalité que venir en aide à l'administration pour la bonne exploitation du port ». Mais, par voie de conséquence, la Chambre de commerce ne doit pas sous-louer les installations concédées, ce qui aurait pour effet de rendre l'usage de celles-ci plus onéreux pour les particuliers¹¹⁴.

Enfin, le 11 janvier 1889¹¹⁵, sur un recours de la Compagnie des Docks de Marseille qui fait plaider que la Chambre de commerce, en exploitant les outillages, soit de ses attributions et lui fait une concurrence déloyale, le Conseil d'Etat juge que « la

109. Sur ce point, Pagès, *op. cit.*, p. 54.

110. Voir aussi : loi de finances du 5 septembre 1814, *B.L.*, p. 201 ; décret du 10 avril 1812, *B.L.*, n° 429, n° 7899 ; arrêté du 22 floréal an X, art. 2.

111. 14 avril 1875 et 20 juin 1877.

112. 14 juin 1881, cité par Guillaumot.

113. 20 octobre 1886, *idem*.

114. Cité par Lechevalier, *op. cit.*, p. 123.

115. S. 1891, III, 4.

Chambre de commerce était uniquement chargé de l'établissement sur les dépendances du domaine public et de l'entretien des hangars et engins mis à la disposition du public, moyennant un prix de location destiné à couvrir ses dépenses, et non de la manutention et de la garde des marchandises ; que l'administration confiée dans ces conditions à la Chambre de commerce et ce pendant un temps limité, après lequel les hangars et l'outillage doivent faire retour à l'Etat, rentrait dans les prévisions du décret du 3 septembre 1851... »

En conséquence, les deux arrêts du 24 juin 1908 et du 27 novembre 1908 ¹¹⁶, qui reconnaissent aux services créés et gérés par les Chambres de commerce le caractère de services publics, se situent dans la ligne d'une évolution à la fois administrative et jurisprudentielle, le Conseil d'Etat, juge administratif, ayant suivi la ligne de sa section administrative.

Et, par voie de conséquence, l'ouvrage établi par la Chambre de commerce sera considéré comme un ouvrage public ¹¹⁷.

La doctrine consulaire est toujours favorable à ces concessions d'outillage, soit qu'il s'agisse de ports de plaisance ¹¹⁸, soit d'installations spécialisées ; mais, l'exploitation de celles-ci étant fréquemment déficitaires ¹¹⁹, la doctrine paraît ici moins assurée ¹²⁰.

148. — La concession des outillages portuaires aux Chambres de commerce a représenté un des rares exemples de décentralisation réelle qui puisse être cité depuis 1875, car cette décentralisation a été opérée au profit d'établissements publics ¹²¹ *sui generis*, qui ne sont pas des démembrements de l'Etat, ou qui ne résultent pas de la conquête par l'Etat d'un secteur de l'activité économique. Il est vrai que les compagnies consulaires, confiées à des personnalités qui ont un sens précis de l'argent et de son emploi, sont connues pour une gestion qui, pour subir relativement peu de contrôles, est resté à l'abri de reproches graves ¹²² ; ceci explique que le rôle qu'elles doivent jouer comme concessionnaires d'outillages portuaires n'ait pas été sérieusement contesté ¹²³.

116. Lebon, 1908, p. 672 et 690.

117. C.E., 23 mai 1960, Chambre de commerce de La Rochelle, Lebon, p. 356.

118. Voir chapitre I, section II, § 2-C, n° 95.

119. Par suite de leur emploi discontinu, cf. chapitre IV, section II, § I-B.

120. Dans ce sens, voir : « L'exploitation des ports », dans le *Bulletin de la Chambre de commerce de Marseille*, 1964.

121. En fait le décret du 3 décembre 1851 déclare les Chambres de commerce établissements d'utilité publique ; la Cour de cassation leur a reconnu la qualité d'établissements publics dans un arrêt Requêtes du 28 octobre 1885 (D. 1885, I, 397) ; la loi du 9 avril 1898 a avalisé cette jurisprudence (J. Lambert, « Finances publiques consulaires », *R.S.L.F.*, 1966, p. 442).

122. *Idem*, p. 440.

123. Ainsi A. du 14 février 1963 concernant la Chambre de com-

149. — Mais les outillages publics peuvent être également concédés à des sociétés d'économie mixte, à des établissements publics, à des entreprises privées ¹²⁴.

D'une façon générale, les concessions ainsi accordées diffèrent de celles des Chambres de commerce par leur étroite spécialisation ; nous avons examiné plus haut les rares concessions qui, comme celle de la Compagnie industrielle maritime, ont été accordées pour la manipulation de marchandises diverses : encore faut-il noter que la concession de la Compagnie industrielle maritime se développe désormais dans le domaine des installations spécialisées.

Les Chambres de commerce sont restées longtemps défavorables à ces concessions spécialisées, comme elles l'avaient été aux concessions privées de marchandises générales. Là aussi, elles craignaient la mainmise sur le port d'une entreprise occupant une position de monopole.

Paul de Rousiers avait cependant vu que, de la concession spécialisée, on passerait au port industriel : « Quel inconvénient y aurait-il à concéder à une entreprise l'exploitation de la partie nouvelle d'un port construite et exploitée par elle ?... Pourquoi n'essaierait-on pas de recourir au système de la concession à une compagnie privée pour creuser de nouveaux bassins là où on estime qu'il y a possibilité de couvrir les frais ? » Mais les représentants des Chambres de commerce se sont montrés défavorables à cette solution : « La concession de la Chambre de commerce est préférable. S'il y a des excédents de recettes, elle les utilisera dans l'intérêt général, ce que ne fera pas une compagnie privée ¹²⁵. » Opinion inexacte, puisque la règle de l'affectation interdit cette utilisation des recettes, et même l'existence des excédents ¹²⁶.

Appuyant l'opinion des compagnies consulaires, Nancel-Penard écrit ¹²⁷ : « Il faut remarquer, en outre, que tous les organes qui existent dans le port (doivent être coordonnés)... on ne peut

merce d'Arles et le port de Port Saint-Louis-du-Rhône, *J.O.*, p. 2306 (reprise ultérieure par le Port autonome de Marseille, *J.O.*, p. 2306) ; arrêté du 4 avril 1963 (Lorient), p. 3974 ; arrêté du 7 août 1959 (Caen), grues et hangars pour déchargement de minerais ; arrêté du 1^{er} décembre 1958 (Bayonne), p. 11467, au sujet d'une forme de radoub, etc.

124. A. du 28 mars 1960 accordant une concession d'outillage public à la Société d'outillage du port de Brest, *J.O.*, p. 3303 ; D. du 5 juillet 1949 et D. du 18 janvier 1960 concernant la concession d'outillage accordée par le Port autonome du Havre à la Compagnie industrielle maritime, *J.O.*, p. 1364 ; D. du 22 décembre 1963 accordant à la Société d'intérêt collectif agricole la concession du Silo portuaire de Rouen, p. 903 ; D. du 12 décembre 1957, Société havraise de manutention de produits pétroliers, p. 647 ; Société de construction et d'exploitation du Silo de Saint-Malo, A. du 24 février 1959, p. 8517.

125. Rapport présenté au Congrès de la Fédération des Industriels et Commerçants français, 1903.

126. Cf. références de la note 121.

127. *Essai...*, p. 126.

admettre que les parties qui le composent fonctionnent isolément, car il y a des travaux improductifs que seuls les excédents de recettes permettent de faire. Enfin, s'il n'y a pas unité de direction, il peut y avoir conflits, diversité d'opinions, toutes choses nuisibles à la marche des affaires. » C'est là plaider en faveur de la concession générale du port à la Chambre de commerce, mais aussi en faveur de l'emprise étatique, l'Etat ayant plus que tout autre vocation à l'unité de direction, ce qui ne correspond certainement pas aux vues de l'auteur. Il n'est pas évident en outre que la tâche de direction, qui est souvent une tâche de coordination, soit incompatible avec la diversité des concessionnaires ; l'expérience prouve le contraire : le monopole des Chambres de commerce serait de nature à faire naître de nouvelles difficultés, et la compétence de la Chambre de commerce, dans un port moderne et complexe, ne peut plus prétendre être générale.

150. — La concession d'outillage public est accordée par décret en Conseil d'Etat lorsqu'il y a lieu à déclaration d'utilité publique de la concession, ou lorsque la dépense projetée dépasse un certain chiffre ¹²⁸. Elle est accordée par arrêté ministériel dans les autres cas.

La demande est instruite par le directeur du port ou par l'ingénieur en chef du service maritime. Ce chef de service transmet la demande, avec son rapport, au ministre qui décide si elle doit être prise en considération. Si le projet est pris en considération, une enquête est effectuée auprès de la Chambre de commerce intéressée, de la commission permanente d'enquête, des collectivités publiques et services publics intéressés, de la commission nautique locale lorsque les installations projetées ne modifient pas les conditions offertes à la navigation. Dans le cas contraire ou sur décision du ministre, il y a consultation de la Grande Commission nautique ¹²⁹.

Si la concession nécessite l'ouverture d'une instruction mixte ¹³⁰, celle-ci s'effectue dans tous les cas en la forme sommaire.

Si cette instruction ne réalise pas l'adhésion des services, le ministre se met directement d'accord avec les ministres intéressés ¹³¹.

Les décrets accordant les concessions sont publiés au *Journal Officiel*, mais ce n'est pas toujours le cas pour les arrêtés ¹³².

151. — L'analyse des clauses des cahiers des charges doit per-

128. Art. 36 du Code des Ports maritimes. Lechevalier (p. 95) a posé la question de savoir s'il s'agissait vraiment de concessions et qualifie ces actes d'autorisations.

129. Art. 37, 1°, C.P.M.

130. Art. 38, 4°, C.P.M.

131. Art. 38, 5°, C.P.M.

132. Qui font parfois l'objet d'une simple référence.

mettre de déterminer s'il existe des différences suivant que les concessions d'outillage public sont accordées à des particuliers ou à des Chambres de commerce.

Tous les cahiers des charges énumèrent l'objet de la concession avec, en principe, énumération de l'outillage concédé. Mais nous avons vu que la signification extrêmement large donnée au sens des mots « outillage » rendait parfois assez vague l'objet de la concession. Celle-ci doit cependant être toujours conforme ou en relation directe avec l'affectation portuaire du domaine ¹³³.

Le concessionnaire n'a aucun monopole ; l'usage des installations est toujours facultatif pour le public, disposition de pur style, comme nous l'avons déjà noté, lorsque la concession est fortement spécialisée ; dès lors qu'un seul silo, un seul portique de déchargement en vrac, existe dans le port, le monopole est de fait. Par contre, l'absence de monopole de droit permet à l'Etat d'accorder d'autres concessions sans que le concessionnaire puisse élever aucune réclamation ¹³⁴.

Des clauses assurent le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public ; ces clauses ne sont pas spéciales aux cahiers des charges des Chambres de commerce, et, sur ce point, la doctrine ancienne n'est plus valable, qui avait noté des différences entre cahiers des charges et en avait déduit que ces clauses « protégeaient les intérêts généraux qui sont confiés aux Chambres de commerce ¹³⁵ ». Mais les intérêts généraux sont confiés à tous les concessionnaires, la nature du concessionnaire n'ayant pas d'influence sur le degré de service public exigible. Il y a ou il n'y a pas service public concédé ; dès lors qu'il y a concession de service public, les règles fondamentales de fonctionnement du service public s'appliquent.

La même doctrine avait estimé que la qualité d'établissement public imposait à la Chambre de commerce des devoirs plus étendus que ceux des particuliers ; elle avait noté que les cahiers des charges des compagnies consulaires leur faisait obligation d'augmenter le nombre des engins, ou l'étendue des hangars, dans la mesure reconnue nécessaire à la bonne exploitation du port. Or, cette obligation a été étendue à tous les concessionnaires, et dans des conditions plus sévères que précédemment.

Les anciens cahiers des charges, en effet, prévoyaient que les mesures de développement de l'outillage concédé ne seraient prises que « d'accord avec la Chambre de commerce », ou, à défaut de cet accord, par décret rendu en Conseil d'Etat, après enquête. Or, désormais, ces mesures sont prises par simple décision minis-

133. C.E., 3 août 1928, Compagnie du port de Bizerte, Lebon, p. 1049.

134. C'est parce qu'il n'y a pas de monopole de droit que Lechevalier estime qu'on ne peut qualifier de « concession » ce qui n'est qu'une autorisation.

135. Lechevalier, *op. cit.*, p. 122.

térielle, après avis de la Chambre de commerce, et ce, « pourvu qu'il n'en résulte aucune modification essentielle dans la consistance de la concession ».

De même, les anciens cahiers des charges portaient du principe que les Chambres de commerce devaient mettre leur outillage à la disposition des particuliers et ne pas se charger elles-mêmes des opérations de manutention qu'elles ne sauraient effectuer sans faire de concurrence à l'industrie privée. Ces dispositions ont disparu : la Chambre de commerce a le choix entre la régie ou la mise à la disposition des usagers, sous sa surveillance ¹³⁶.

Le principe de continuité exige que le concessionnaire mette ses installations jour et nuit à la disposition des usagers.

La principale différence entre les concessions accordées aux Chambres de commerce et celles accordées aux particuliers réside dans le régime financier.

Les Chambres de commerce ¹³⁷ ne paient qu'une redevance symbolique, alors que la redevance versée par les particuliers est établie en fonction de l'importance de la concession et des ressources qu'ils peuvent en tirer.

Les cahiers des charges des Chambres de commerce règlent toujours les conditions dans lesquelles les recettes et les dépenses de la concession constituent un chapitre ou une section du budget de la compagnie consulaire. L'emploi des taxes est également réglé : solde des dépenses relatives à l'exploitation et à l'entretien des installations, solde des dépenses de remplacement, service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts destinés à l'établissement de l'outillage, constitution d'un fonds de réserve destiné à perfectionner cet outillage. Le plafond de ce fonds de réserve est fixé par le ministre de l'Équipement. Le fonds ne peut être utilisé que pour les besoins des services faisant l'objet de la concession : tout prélèvement doit être autorisé par le ministre des Travaux publics. Lorsque le fonds de réserve a atteint son maximum, le surplus du produit des taxes est affecté au remboursement anticipé des emprunts contractés pour la mise en place de l'outillage ou des ouvrages faisant l'objet de la concession, ou au service de l'intérêt et des amortissements des autres emprunts de la Chambre de commerce pour les services du port ¹³⁸. Un nouveau maximum peut être fixé alors et, le maximum atteint, il est procédé à une révision des taxes. Ces dernières dispositions ne jouent du reste jamais en pratique.

Inversement, si les taxes sont insuffisantes pour faire face aux dépenses prévues et pour constituer le fonds de réserve, ou lorsque

136. Ce qui n'est pas sans poser des problèmes de responsabilité assez longuement étudiés par l'Union des Chambres de commerce maritimes en 1965-1966.

137. Et les Sociétés de développement régional.

138. Et non les autres.

leur produit net, joint aux autres ressources affectées au paiement de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts contractés pour le service du port, est insuffisant pour assurer le service de ces emprunts, il est procédé au relèvement des taxes. Si on a pu écrire que « les Chambres de commerce ignoraient généralement le principe de la non-affectation des ressources aux dépenses ¹³⁹ », il aurait fallu affirmer, qu'en matière de concessions d'outillage public dans les ports maritimes « la règle de la spécialité budgétaire est une des règles essentielles des finances consulaires ».

152. — L'article 35 du Code des ports maritimes précise d'autre part que « l'installation et l'exploitation d'outillages dans les ports maritimes peuvent faire l'objet d'une concession d'outillage public ou d'une autorisation d'outillage privé avec obligation de service public ». Le régime d'autorisation va être examiné ici.

L'autorisation d'outillage privé est accordée « à une entreprise qui en a besoin pour ses propres activités ».

On a défini comme but de la concession d'outillage public le besoin de mettre à la disposition des usagers un ensemble de matériel destiné à une meilleure utilisation du port ¹⁴⁰. En fait, un tel critère n'est pas juridique ; tout matériel est destiné à une meilleure utilisation de l'établissement portuaire, et tout matériel est mis, enfin de compte, directement ou indirectement à la disposition des usagers. La véritable différence entre les deux outillages réside dans leur régime de propriété ; dans le premier cas, l'outillage est public, donc concédé et fait retour à l'Etat en fin de concession. Il appartient dès lors à l'Etat dès son achèvement et sa mise en place (C.E., 22 novembre 1929, Chambre de commerce de Nantes ¹⁴¹). Par contre, dans le second cas, le propriétaire de l'outillage est toujours une personne autre que l'Etat ¹⁴².

Ces autorisations sont accordées avec obligation de service public : l'Etat accepte l'installation d'un outillage sur le domaine public et fait obligation au permissionnaire de le mettre à la disposition de ceux qui désirent s'en servir, moyennant redevance ¹⁴³.

L'autorisation d'outillage privé est accordée après enquête, par le ministre de l'Équipement. Mais le directeur du port ou l'ingénieur en chef statuent par délégation, sans transmission au ministre, lorsque tous les services intéressés sont d'accord et que l'autorisation ne comporte pas de dérogation au cahier des charges-type. De même, le ministre peut décider qu'il n'y a pas lieu de consulter la commission permanente d'enquête ou la commission nautique ¹⁴⁴.

139. Lambert, *op. cit.*, p. 470.

140. Juret, *op. cit.*, p. 179.

141. Lebon, p. 1015.

142. Et ce peut être une Chambre de commerce : Cassation, 27 janvier 1880.

143. Voir sur ce point Van den Besselaer, *op. cit.*, p. 4.

144. Art. 39 C.P.M.

153. — Le régime des concessions d'outillage public et le régime des autorisations d'outillage privé avec obligation de service public n'excluent pas le régime d'occupation temporaire du domaine public, précaire et révocable, prévu, en ce qui concerne les ports maritimes, par l'arrêté ministériel du 3 avril 1878, sur autorisation de l'ingénieur en chef ou du directeur du port¹⁴⁵ ; ce régime est applicable aux occupations de courte durée.

154. — Mais le régime des concessions, caractéristique de la décentralisation contrôlée de l'exploitation des ports, est susceptible de subir des évolutions qu'il convient maintenant d'examiner.

B. — L'ÉVOLUTION MODERNE DES CONCESSIONS D'OUTILLAGE

155. — Cette évolution se fait dans trois directions, soit que les concessions subissent les conséquences du développement de l'autonomie des ports, soit que l'importance des concessions en modifie le caractère, soit qu'il y ait modification profonde de l'objet même des concessions.

156. — « Dans le cas où le port autonome est substitué à un port non autonome, les Chambres de commerce et d'Industrie lui remettent gratuitement les terrains et outillages des concessions et services organisés au sens de l'article 27 du code des ports maritimes, dont elles sont titulaires dans l'étendue de la circonscription, les terrains, bâtiments, mobiliers, matériels et approvisionnements nécessaires à la gestion de ces services ou concessions ou tous autres éléments d'actif détenus par les Chambres de commerce et d'Industrie au titre des caisses de péages, des services organisés et des concessions. » (Loi du 29 juin 1965, article 3.)

Il y a donc, lorsque le port non autonome devient autonome, disparition des concessions, abandon de la dispersion fonctionnelle et regroupement fonctionnel au profit du nouvel établissement. En fait, ce regroupement est partiel, puisqu'il n'est pas question de la reprise des concessions et des outillages des particuliers.

Les compagnies consulaires sont les seules « victimes » de l'autonomie.

Il n'est même pas certain que la décentralisation soit accentuée, car nous aurons plus loin l'occasion de noter que le port autonome, par sa constitution et sa structure, est un établissement public infiniment moins décentralisé que les chambres de commerce.

Ceci explique, entre autres causes, les réactions, soit peu enthousiastes, soit extrêmement fermes, des chambres de commerce devant les projets d'extension de l'autonomie. La Chambre de com-

145. Art. 45 C.P.M.

merce de Dunkerque a protesté en faisant état d'une « étatisation à peine déguisée... menace certaine pour la libre entreprise maritime et portuaire... accentuation de l'emprise de l'Etat, ce qui privera les Chambres de commerce, représentant aux termes de la loi les intérêts commerciaux et industriels, de toute possibilité efficace d'action... pour l'exploitation des outillages ¹⁴⁶ ».

157. — Nous examinerons plus loin la valeur de ces arguments en ce qui concerne le régime de l'autonomie ¹⁴⁷. Mais, s'agissant des outillages, ils peuvent être aisément réfutés sur le plan juridique.

On ne peut en effet faire état d'une « libre entreprise portuaire » qui n'a jamais existé, dès lors que cette entreprise s'exerce sur le domaine public, des aménagements duquel elle tire parti, sans du reste supporter des charges proportionnelles au service rendu, dans la mesure où une partie de l'équipement du domaine portuaire est payée sur le budget général ; cette entreprise portuaire est toujours réglementée, soit qu'elle résulte d'une concession, soit qu'elle exerce ses activités dans le cadre d'une autorisation d'outillage, soit encore qu'elle fasse l'objet d'une autorisation précaire et révocable.

D'autre part, le retrait des concessions des Chambres de commerce est une mesure qui découle de la nature même des concessions et que la doctrine a considéré comme « allant de soi » dès lors qu'un port autonome était créé. Brindeau, dont nous avons déjà noté l'opinion sur ce point ¹⁴⁸ déclarait que « la réunion dans une même main, c'est-à-dire dans celle du Conseil d'administration du port autonome, de tous les organismes du port, est extrêmement désirable. Maintenir l'outillage dans un compartiment distinct de l'administration du port serait faire une brèche très sérieuse à l'unité d'administration et d'action qui est un des objets principaux de la loi (sur l'autonomie ¹⁴⁹) ».

Enfin, il n'y a pas de raison de lier le retrait des concessions d'outillage à une diminution du rôle consultatif des Chambres de commerce. On a ici, semble-t-il, perdu de vue que la concession d'outillages aux Chambres de commerce maritimes est une solution exceptionnelle, qui n'est pratiquée dans aucun pays autre que la France, et qui n'a même pas été étendue aux territoires français d'outre-mer, à quelques exceptions près ¹⁵⁰.

Sur le plan de l'opportunité, on notera que la supériorité de la gestion des Chambres de commerce en matière de gestion des outil-

146. Séance du 26 mars et du 30 avril 1964.

147. Cf. chapitre III, section I, § 1 et 2.

148. Voir note 103.

149. Sénat, 8 juin 1920.

150. A Dakar, outillage mécanique pour le chargement des arachides (A.G. du 20 avril et du 27 août 1925, *J.O. A.O.F.*, p. 699). La Chambre de commerce de Libreville, au Gabon et certaines Chambres de commerce de Madagascar ont des concessions portuaires.

lages paraît moins évidente à notre époque qu'au XIX^e siècle ; la gestion est devenue, à son tour, assez lourde et des réserves ont été exprimées à ce sujet durant ces dernières années¹⁵¹. Le transfert des concessions à d'autres établissements publics n'est du reste pas forcément de nature à améliorer l'état de choses existant.

Ainsi le recul des concessions d'outillage est la conséquence nécessaire du développement de l'autonomie.

158. — En sens tout à fait inverse est l'évolution qui constitue à étendre la concession de la Chambre de commerce jusqu'à ce qu'elle couvre tout le port ou une partie très importante de celui-ci. La dispersion fonctionnelle, sous laquelle nous avons placé cette étude, est là encore, remplacée par le regroupement fonctionnel et nous nous trouvons dans une situation semblable, soit à celle que nous avons examinée à propos du port de Safi¹⁵², soit à propos des vastes concessions d'établissements portuaires.

159. — On ne connaît pas, en France, d'exemple de concession de la totalité d'un port à une chambre de commerce, mais le Sénégal en a offert et en offre encore des exemples.

Le port de Kaolack sur la rivière Saloum, dans le sud du Sénégal, n'a compris jusqu'en 1922 que des installations sommaires et des wharfs privés. En 1929, plusieurs centaines de mètres de quai sont aménagés par les pouvoirs publics, la compagnie consulaire couvrant le tiers de la dépense d'infrastructure et la totalité des dépenses de superstructure¹⁵³. La gestion du port lui est confiée à l'achèvement des travaux, en 1930, la durée de la concession étant de trente ans¹⁵⁴ ; la concession a été renouvelée par le gouvernement sénégalais en 1966, dans les mêmes termes¹⁵⁵.

La concession « confiée à la Chambre de commerce de Kaolack, sous le contrôle de l'administration, la gestion du port de commerce et l'exploitation de l'outillage public du port » (art. II CC). La concession est donc très étendue, et ne comprend pas seulement les outillages.

Tous les frais de modification et d'entretien des ouvrages sont à la charge de la Chambre de commerce, ainsi que les frais des changements qu'elle sera autorisée à apporter aux ouvrages du domaine public (art. 6) ; elle entretient les terre-pleins, les pavages, les clôtures, le réseau de distribution d'eau et d'électricité, les dal-lages, les hangars (art. 7).

Les autres dispositions du cahier des charges n'appellent aucune remarque particulière.

151. Dans ce sens, voir M. Mignon, « Rapport sur les frais dans les ports étrangers et dans les ports français », 1956.

152. Cf. chapitre II, section I, § 2, sous-paragraphe A.

153. A. Dessertines, *Le port de Kaolack*, p. 42.

154. Arrêté (Sénégal) du 30 juin 1930.

155. A. du 23 avril 1966, *J.O. Sénégal*, p. 660.

Mais, et sur ce point la concession générale accordée à la Chambre de commerce diffère des autres concessions générales étudiées précédemment, l'Etat n'a ici renoncé à aucune de ses prérogatives de puissance publique et n'en a « concédées » aucune. L'article 13 du cahier des charges, de rédaction classique dans la tradition française, précise que « la Chambre de commerce ne peut intervenir dans le placement des navires à quai et dans la police de grande voirie ; l'article 22 soumet le concessionnaire aux différents règlements du port, « pris dans l'intérêt de la sécurité publique, du bon ordre et du bon emploi des ouvrages publics ». La surveillance des ouvrages concédés est assurée par des gardes particuliers, sous le contrôle de la gendarmerie. Il existe un capitaine de port, fonctionnaire de l'Etat, responsable de la police de l'exploitation, de la police de la navigation, du balisage et de la signalisation maritime, de la police sanitaire, etc.

Le produit des taxes portuaires est exclusivement employé à solder les dépenses d'exploitation, les dépenses de remplacement, la participation de la Chambre de commerce aux dépenses de police, et à assurer le service des emprunts ; il est constitué un fonds de réserve.

Recettes et dépenses constituent une section spéciale du budget de la Chambre ; ainsi est respecté le principe de la pluralité des budgets consulaires, règle « toute spécifique des finances des Chambres de commerce ¹⁵⁶ ».

La centralisation fonctionnelle est totale en ce qui concerne l'exploitation ; il n'y a pas d'outillage privé, ni d'autre outillage public que celui concédé à la compagnie consulaire. Par contre, l'exécution des travaux est assurée ou se fait sous la surveillance du service des Travaux publics. De même, la fonction de police est assurée par la puissance publique.

Ainsi, bien que la concession d'outillage ait ici disparu dans une concession beaucoup plus importante, le régime adopté reste un régime de dispersion fonctionnelle.

160. — Ce régime, qui a donné toute satisfaction, a été étendu aux wharfs de Rufisque et de la « petite côte » du Sénégal ¹⁵⁷. Ces ouvrages ont été remis en état et exploités par la Chambre de commerce de Rufisque de 1924 à 1937, puis par celle de Dakar de 1938 à 1940 ¹⁵⁸. Ils ont été ensuite désaffectés.

161. — Lorsqu'elle s'est étendue au delà de ses dimensions normales, sans cependant englober la totalité de l'établissement

156. J. Lambert, *op. cit.*, p. 470.

157. Union coloniale française, *Bulletin A.O.F.*, 1924, p. 41, 74 et 103 ; Convention du 2 mai 1924 ; A. 3387 T.P. du 23 novembre 1937, *J.O. A.O.F.*, p. 1449.

158. A. 3934 du 28 novembre 1938, *J.O. A.O.F.*, p. 1449 ; A. 2376 du 27 octobre 1938, *J.O. A.O.F.*, p. 1346.

portuaire, la concession d'outillage accordée à la Chambre de commerce prend l'aspect d'une concession d'établissement maritime assemblable à ceux étudiés précédemment. Divers exemples peuvent être tirés des concessions accordées à la Chambre de commerce de Marseille dans les ports annexes de l'établissement maritime principal¹⁵⁹, mais le plus topique nous paraît être fourni par la concession de l'établissement de Nantes-Chevire à la Chambre de commerce de la Loire-Atlantique.

162. — La concession a été accordée en 1958 à la Compagnie consulaire¹⁶⁰ comme concession « de l'aménagement et l'exploitation de l'établissement maritime de Nantes-Chevire ». Les termes dans lesquels la concession est accordée sont extrêmement larges : « La concession a pour objet l'exploitation dans l'intérêt du commerce maritime... d'un ensemble de terrains constituant le domaine public maritime... sur une superficie de 150 ha... Font partie de la concession la bande bord à quai, une zone intérieure qui peut être amodiée, les chaussées, voies ferrées et réseaux divers », ainsi que les ouvrages d'accostage. Tous les frais sont à la charge du concessionnaire, y compris l'entretien des profondeurs nécessaires à l'accès et au stationnement des navires, à l'exception de la voie d'eau donnant accès à l'établissement maritime (art. 6 CC), mais en y comprenant les chaussées empierrées et pavées, les égoûts et les canalisations (art. 7).

La Chambre de commerce pourvoit à ses obligations grâce aux ressources de la concession, aux fonds de concours de l'Etat, aux fonds de concours des particuliers amodiataires de terre-pleins pour les ouvrages et installations qu'ils sont amenés à utiliser (art. 6).

Le terme « fonds de concours de l'Etat » est intéressant à relever : la situation est ici totalement inverse de celle à laquelle cent cinquante ans de gestion portuaire nous ont habitué ; l'Etat renonce ici à être le maître d'œuvre d'une fraction importante d'un établissement maritime de premier ordre, et se contente de fournir des fonds de concours à la compagnie consulaire.

En principe, la Chambre de commerce doit assurer l'aménagement direct des terre-pleins, ouvrages et outillages (art. 2). Toutefois, elle peut renoncer à ce droit au profit d'un amodiateur dont les ouvrages et les outillages sont alors placés sous le régime d'ouvrages privés en occupation temporaire du domaine public. L'autorisation est donnée par le directeur du port et comprend « nécessairement » la possibilité de rachat à un moment quelconque par la Chambre de commerce pour l'intégration comme ouvrage public des installations dans la concession.

Les autres conditions des cahiers des charges sont caractéris-

159. Ainsi des appontements de Lavera.

160. D. du 2 avril 1958, *J.O.*, p. 4944.

tiques du dispersement fonctionnel : les attributions de police, en particulier, restent détenues par la puissance publique.

La concession de Nantes-Cheviré a été intégrée au port autonome de Nantes, lors de la formation de celui-ci en 1966. Il est donc difficile de porter un jugement sur un régime qui a eu à peine l'occasion de fonctionner.

Une concession d'une telle dimension rentrait-elle dans les attributions de la compagnie consulaire ? On peut, pour le soutenir, faire état de la concession des Docks et Entrepôts de Marseille, reprise par la Chambre de commerce de cette ville en 1951 et qui était très importante ; mais, précisément, s'agissant de la reprise d'une concession qui était demeurée également exceptionnelle, la gestion de cette concession par la Chambre de commerce était exceptionnelle.

Le problème est surtout financier et sa solution dépend de la capacité de la compagnie consulaire à faire face à ses engagements sans charger à l'excès le trafic, car le financement d'une telle opération, en dehors des fonds de concours, se fait uniquement par le trafic, ce qui n'est pas conforme aux règles de l'économie financière portuaire¹⁶¹. Or, sans déprécier la Chambre de commerce de Nantes, il est probable que sa « surface » financière n'est pas égale à celle de la compagnie de Marseille, ancienne et appuyée sur une industrie puissante.

M. Vigarié fait état, à propos des ports français de la Manche et de la Mer du Nord, d'un endettement considérable sous la IV^e République¹⁶², et emploie le terme d' « expédients légaux » à propos de « situations financières précaires, voire dangereuses » ; c'est dans l'examen de ces situations financières, qui ont du reste évolué depuis l'époque à laquelle M. Vigarié fait allusion, et qui ne concernent pas ici la Chambre de commerce intéressée par notre propos, qu'il faudrait rechercher une réponse aux questions posées.

Il n'est pas évident, également, que l'Etat puisse concéder un établissement portuaire homogène : nous l'avons déjà noté à propos des ports de plaisance, le plus souvent concédés sous forme d' « outillages ». Mais, dans le cas de Nantes-Cheviré, le terme « outillage » n'est même plus employé : il s'agit réglementairement de la concession d'un « établissement », que le Code des ports maritimes n'envisage nullement.

161. Cf. chapitre v, n° 362 et s.

162. *Op. cit.*, p. 577 : Une Chambre de commerce sollicite auprès des banques, de 1949 à 1952, 5 935 millions de francs sous forme d'avances. En outre, les Chambres de commerce, « procèdent à des achats, légalement, mais à des taux avantageux, de dommages privés, pour accroître leurs disponibilités par des moyens qui rappellent quelque peu la spéculation... » Dans ce sens, cf. C.E., avis de section du 24 juillet 1883 : « Une spéculation immobilière est une opération complètement étrangère aux attributions des Chambres de commerce. »

163. — Une troisième forme d'évolution de la concession d'outillage est constituée par la création d'établissements industriels « au bord de l'eau ».

Les ports fluviaux semblent avoir été les précurseurs dans ce domaine ; sans doute n'étaient-ils pas gênés dans leur évolution par des mentalités passéistes et par une certaine idée de ce que devait être avant tout le port maritime : un ensemble de docks dans lesquels les marchandises devaient être chargées, déchargées, comptées, pointées, rechargées et expédiées¹⁶³. La ville de Strasbourg a ainsi créé dès 1889, un bassin dit, de façon caractéristique « de l'industrie » où se sont installés immédiatement une minoterie, un laminoir, etc. Il est possible également qu'un port neuf accepte plus facilement l'industrialisation sur place qu'un port ancien ; des exemples tirés des politiques respectives de Ludwigshaven et de Mannheim, de Dakar et d'Abidjan, le prouvent¹⁶⁴.

Bergougnon, étudiant les ports du nord de l'Europe, avait noté dès 1888, qu'ils comportaient d'importantes concessions industrielles sur les quais. Or, écrivait-il, « sur nos quais, établis aux frais du public, après une déclaration d'utilité publique, qui admettrait qu'on vint construire des bâtiments privés ? Il n'y a qu'une solution possible, c'est de créer des bassins maritimes spéciaux pour les besoins industriels ». Paul de Rousiers écrit dans le même sens et relie ces développements à la notion d'« autonomie partielle » qu'il préconise¹⁶⁵. Le Trocquer a vu dans de tels aménagements, « le retour à la concession, très spécialisée¹⁶⁶ » ; ceci n'est pas toujours exact, car la concession spécialisée correspond exactement à l'installation d'un outillage spécial pour la manipulation d'une marchandise spécifique, généralement en vrac : liquides, hydrocarbures, blé, etc. Il y a plus que cela dans la concession industrielle : l'idée de transformation, qui dépasse celle de stockage, le silo remplacé et complété par la minoterie.

164. — De même que pour la concession d'établissement portuaire comme celui de Nantes-Cheviré, il n'est plus question d'outillage. Ainsi de l'arrêté¹⁶⁷ qui accorde en 1960, à la Chambre de commerce de Boulogne-sur-Mer, « la concession de l'exploitation de l'ensemble des terre-pleins industriels de Boulogne-sur-Mer et des ateliers construits par l'Etat ». Les terre-pleins en question com-

163. Et aussi mouillées, déchirées, abimées, souillées, volées, pillées, expertisées, etc.

164. A Dakar, on a refusé en 1955 l'installation d'une meunerie et de ses silos à toucher les quais. D'où en 1967 des rotations de camions de 5 t sur 6 km pour décharger des cargos de 10 000 t. A Abidjan, moulins et silos sont au bord de l'eau et le navire accoste sous les appareils de chargement et de déchargement.

165. *Journal de la Fédération...*, 1907.

166. *Rôle de l'Etat...*, p. 200.

167. Du 25 octobre 1960, *J.O.*, p. 10628.

prennent le secteur industriel de la pêche et le secteur industriel du port de commerce (art. I CC). L'utilisation des terre-pleins de la pêche « consiste en leur mise à la disposition des industriels de la pêche ou des commerçants de la marée, en vue de leur utilisation pour un objet conforme, dans l'intérêt de la pêche, à leur industrie et à leur commerce (art. 2 CC).

Les terre-pleins industriels sont affectés en priorité à la construction d'une usine privée de traitement de minerai de manganèse¹⁶⁸ et, pour le reste de leur superficie, à d'autres industries. La concession est donc conçue de façon large, et n'oblige la Chambre de commerce à aucun aménagement autre que ceux nécessaires à la viabilité et à l'utilisation des terrains pour l'implantation des industries. La compagnie consulaire est un intermédiaire entre l'Etat et les industriels, pour la gestion de parcelles domaniales qui sont incorporées au domaine affecté au port.

Le contrôle de l'exploitation de la concession est assuré par les ingénieurs du port (art. 19 CC) ; les terrains et ateliers sont attribués sous contrôle du directeur du port (art. 14) et la police est du ressort de celui-ci (art. II).

D'un caractère plus particulier est l'Etablissement maritime interconsulaire Rouen-Honfleur créé par une délibération des chambres de commerce intéressées et un arrêté ministériel qui « a pris acte de cette délibération¹⁶⁹ ». L'établissement a pour but « d'exploiter l'outillage public du port de Honfleur et de développer dans l'estuaire de la Seine une zone industrielle et portuaire ». L'établissement est géré par un conseil de six membres, pris dans les chambres de commerce intéressées. Mais une telle création ne serait-elle pas désormais plutôt de la compétence des Chambres régionales de commerce et d'industrie¹⁷⁰ ?

165. — On assiste donc à l'éclatement de la notion ancienne de concession d'outillage, de même que l'on assiste à l'éclatement de la notion ancienne de port maritime.

Dans tous les cas cités, la concession se transforme profondément, soit qu'elle se fonde dans un ensemble plus vaste, soit qu'elle dépasse, comme à Rouen-Honfleur, le cadre géographique étroit de l'établissement portuaire local, des « nébuleuses portuaires » tendant enfin à se constituer dans les grands estuaires » français comme dans les estuaires rhénans ou britanniques.

168. Aciéries de Paris-Outreau, D.M. du 31 décembre 1957 et du 16 mars 1959.

169. A. du 21 mai 1964, *J.O.*, p. 5366.

170. Créées par D. 64-1199 du 4 décembre 1964, *J.O.*, p. 10833

CONCLUSION DU TITRE PREMIER

De cet exposé analytique des modes de gestion des ports maritimes non autonomes, plusieurs conclusions peuvent être tirées.

166. — 1° L'Etat est toujours à l'origine de l'organisme portuaire. Il intervient soit de façon très lâche (concession portant sur la totalité des fonctions portuaires), soit de façon modérée (concession portant sur une partie des fonctions portuaires), soit de façon très stricte (mise en régie de la totalité des fonctions portuaires).

Il est donc vain de faire état d'un développement du dirigisme portuaire et les solutions très libérales de concessions totales sont des solutions d'exception dans une tradition ancestrale de contrôle étatique.

2° Mais, en même temps, le port maritime se développe dans un cadre sociologique donné ; la gestion étatique du port ou son contrôle par l'Etat n'exclut pas, et exige même pour être équilibrée, une participation de représentants du milieu portuaire. L'« administration consultative » en matière portuaire est, elle aussi, une tradition ancestrale et non une innovation d'origine récente. Elle n'a subi de déclin que pendant la période libérale des grandes concessions portuaires, administrées par le seul concessionnaire sans consultation des usagers.

3° Les administrations portuaires tendent à réaliser l'unité de l'établissement par diminution du nombre des organismes amenés à participer à sa gestion. Ceci explique la séduction qu'exercent soit les grandes concessions, soit les concessions des Chambres de commerce, qui mettent face à l'administration portuaire un nombre réduit d'interlocuteurs à moyens financiers puissants.

De même, la notion d'unité conduit à placer à la tête des services administratifs portuaires un directeur unique, seul interlocuteur administratif des usagers du port, et disposant de pouvoirs déconcentrés.

167. — Dès lors que la gestion du port maritime suppose une certaine déconcentration, que cette gestion nécessite une partici-

pation locale, que le port reste cependant un organisme étatique, et que l'unité portuaire doit être réalisée dans la mesure du possible, les conditions de la décentralisation sont réunies, qui conduit à la création d'un établissement public portuaire, dit « port autonome ».

TITRE SECOND

LE PORT AUTONOME

168. — L'autonomie est un mode de gestion décentralisée des ports maritimes.

169. — L'autonomie présente en premier lieu un aspect doctrinal. On désignera sous le nom de doctrine de l'autonomie l'ensemble des opinions qui ont été exprimées dans les milieux portuaires et administratifs français sur l'opportunité et les modalités de cette décentralisation.

L'instauration de l'autonomie a été présentée comme devant « remédier aux inconvénients d'une centralisation excessive, donner à l'administration des ports français un caractère plus commercial et plus industriel, faciliter et activer l'exécution des grands travaux maritimes ».

L'autonomie est donc, en second lieu, un régime de gestion. A ce titre, elle dépasse le cadre national français et constitue le mode d'administration normal des grands ports modernes, en particulier de ceux relevant de plusieurs autorités étatiques.

170. — En conséquence, ce titre II sera divisé en deux chapitres, intitulés :

Chapitre III. — La notion d'autonomie et de port autonome.

Chapitre IV. — La nature de l'autonomie et du port autonome.

CHAPITRE III

LA NOTION D'AUTONOMIE ET DE PORT AUTONOME

171. — La doctrine de l'autonomie a en France, précédé et accompagné le mouvement législatif qui a abouti à la constitution de deux, puis de six ports autonomes. Par son importance sur le plan des idées administratives, elle mérite un exposé détaillé.

Ce chapitre sera divisé en deux sections :

Section I. — La doctrine de l'autonomie.

Section II. — Le droit positif de l'autonomie.

SECTION I

LA DOCTRINE DE L'AUTONOMIE

172. — L'étude de la doctrine de l'autonomie nous paraît essentielle, d'une part pour la compréhension du fonctionnement du port autonome, d'autre part à cause de son importance sur le plan des doctrines de la décentralisation.

Nous avons vu dans le chapitre précédent comment les Chambres de commerce, organismes consultatifs, s'étaient transformées en organes d'action gérant des services publics, estimant ensuite avoir une vocation spécifique à le faire, alors que rien, à l'époque de leur création, ne les y prédestinait. Franchissant, avec logique, une nouvelle étape, les compagnies consulaires ont estimé qu'elles devraient gérer les ports et certains ont jugé qu'elles devraient le faire en toute indépendance. Cette doctrine, dont les traces subsistent, sera analysée ici sous la dénomination de « doctrine consulaire de l'autonomie ».

Hostile d'abord à toute idée d'autonomie, sans doute parce que cette autonomie se présentait sous le seul aspect de la doctrine

consulaire, l'Administration a ensuite élaboré une doctrine classique de décentralisation portuaire par service, que nous qualifierons ici de « doctrine administrative de l'autonomie ». Cette doctrine a été finalement acceptée, mais elle a été elle-même remise en cause par une doctrine que ses origines nous feront qualifier de « doctrine socialiste de l'autonomie ».

Nous étudierons successivement :

§ 1. — La doctrine consulaire de l'autonomie.

§ 2. — La doctrine administrative de l'autonomie.

§ 1. — *La doctrine consulaire de l'autonomie.*

De cette doctrine, il convient de rechercher les origines (A), avant d'en étudier la formulation (B).

A. — LES ORIGINES DE LA DOCTRINE CONSULAIRE DE L'AUTONOMIE

173. — La doctrine consulaire de l'autonomie naît au milieu du xix^e siècle, et trouve son origine dans trois constatations de fait : la participation de plus en plus grande des milieux locaux au financement des travaux portuaires, les insuffisances d'un régime d'administration dispersé et cependant centralisé, les comparaisons avec les ports étrangers. Les souvenirs d'une autonomie qui aurait existé sous l'Ancien Régime forment un arrière-fond nostalgique à ces éléments de fait.

174. — D'une façon générale, l'Etat fait, à partir de 1815, largement appel aux milieux locaux pour assurer le financement des ports. A la Restauration, les travaux sont indispensables et les finances obérées ; en principe, les travaux neufs sont à la charge du pouvoir central qui, par la loi du 23 septembre 1814, a incorporé aux recettes d'Etat deux taxes : le droit et le demi-droit de tonnage¹.

Le droit de tonnage a été créé, dans un but de simplification, le 27 vendémiaire an II ; c'est un droit unique, discriminatoire à l'égard des navires étrangers, et qui remplace les droits locaux multiples supprimés par la Révolution. Les dispositions de l'an II se combinent avec celles d'un décret du 21 ventôse an VII² qui donne à la Commission des travaux publics la disposition de tous les fonds décrétés pour les Ponts et Chaussées, les travaux maritimes et les travaux publics, afin de retirer aux autorités locales toute puissance effective en matière de travaux publics ; le but de

1. B.L., 5^e série, bulletin n° 39, n° 300, p. 201.

2. *Tables générales du Bulletin des lois*, 1789-1814, p. 416.

ces décrets est délibérément centralisateur : « On peut dire que l'abrogation en masse des taxes antérieurement perçues... constituait moins une mesure d'ordre fiscal qu'une mesure politique ; il s'agissait de détruire l'esprit particulariste dont ces taxes étaient comme imprégnées et de faire pénétrer partout la notion de l'Etat un et indivisible, investi de tous les privilèges comme de toutes les charges de la souveraineté³. »

La loi du 14 floréal an X⁴ crée un demi-droit supplémentaire attribué aux ports dans lesquels il est perçu. A défaut de décentralisation, il y a là une certaine personnalisation des taxes et la présentation du projet de loi par Bosc, au Tribunal, montre qu'il y avait eu des plaintes sur l'état des ports, laissés sans ressources propres : « En affectant spécialement et d'une manière permanente aux réparations et à l'entretien des ports son produit, le gouvernement a satisfait à la vive impatience et aux sollicitations présentes des habitants des villes maritimes, alarmés de l'état de délabrement de quelques-uns de nos ports⁵ ». Mais la loi de Finances du 10 avril 1814 revient à un régime centralisateur en faisant entrer les ressources propres de chaque port dans le budget général de l'Etat. Celui-ci s'engage à ordonner la création des ouvrages, à les faire exécuter et entretenir.

Or, en 1815, le Trésor ne peut faire face à ses obligations. Il faut recourir à des expédients dont la gestion du port du Havre donne un exemple.

Dans ce port, la « Compagnie du port du Havre » se crée en 1817. Cette compagnie s'engage à avancer à l'Etat une somme de 1 950 000 F ; de son côté, l'Etat fait abandon, pendant les années 1818, 1819 et 1820, de droits de navigation perçus dans le port, évalués à 1 050 000 F. A partir de 1820, ces droits doivent être utilisés à rembourser la somme avancée, à 4 % par an. Mais la somme prêtée est trop faible pour faire face au coût des travaux : elle est donc complétée par une contribution volontaire de négociants s'élevant à 120 000 F, une subvention de la ville, un droit additionnel de tonnage⁶.

La loi du 24 mars 1825 normalise cet état de choses en créant des droits de péage destinés à régler les travaux extraordinaires financés au préalable par les villes et les Chambres de commerce. Cette loi a connu six applications de 1825 à 1833⁷, puis aucune de 1834 à 1854.

3. Detraux, *Etudes sur la coopération des établissements publics...*, 1903, p. 10.

4. *B.L.*, 3^e série, vol. VI, n° 490, p. 243.

5. Cette taxe locale sera perçue à Bruges, à Ostende, Le Havre et La Rochelle à partir de 1810.

6. Loi du 13 mai 1818 ; le duc d'Angoulême souscrit pour 50 000 F.

7. Applications de la loi du 24 mars 1825 : loi du 28 juin 1829 pour l'achèvement du port du Havre ; Ordonnance du 28 février 1829, port de Boulogne ; Ordonnance du 4 novembre 1829, port de Fécamp ; loi

A partir de cette époque, on relève diverses avances ou dons provenant des villes⁸, jusqu'à la guerre de 1870-1871 ; mais l'effort d'équipement du Second Empire est relativement important.

D'autres concours viennent des Chambres de commerce⁹, de sociétés privées¹⁰, de concessionnaires de services publics¹¹, d'établissements publics¹², des départements ou même de particuliers.

A partir de 1872, l'état des finances conduit à faire encore appel à des concours locaux sous forme d'avances remboursables dans un délai de 15 à 20 ans¹³. Ce système durera jusqu'à la loi du 11 mai 1878¹⁴, qui créera un nouveau type de rente non convertible et amortissable au moyen de fonds inscrits au budget.

Puis le système des avances sera rétabli¹⁵, le programme Freycinet de 1879 ne pouvant être mené à bien sans le concours des intéressés. Ce concours augmente régulièrement : la loi du 19 février 1895 fixe à 50 % la participation de la Chambre de commerce du Havre (avec l'aide de la Ville et du Département) à un programme très important de dragage et d'aménagement des accès du port, envasés par suite de l'endiguement de la Basse-Seine, réalisé pour ménager l'accès au port de Rouen. Le Sénat avait

du 31 mars 1831, port de Marans ; Ordonnance du 24 janvier 1832, port de Bordeaux. Suppression par la loi du 11 mai 1849.

8. Par la loi du 22 juin 1854, l'offre de la ville du Havre d'avancer, jusqu'à concurrence de 8 millions, les sommes nécessaires à l'amélioration du chenal, à l'établissement d'un avant-port et à la construction d'un bassin, est acceptée ; la ville du Havre emprunte la somme, qui sera remboursée grâce à un péage perçu par application de la loi de 1825 : *idem*, D. du 16 mars 1857, ville de Rochefort, qui paie 400 000 F sur 800 000 F de travaux ; *idem* D. 24 août 1859, ville de Brest, 1 million sur 14 ; *idem* Gravelines, D. 16 septembre 1867, 788 000 F (totalité de la dépense), *idem* Le Havre, D. 18 août 1864 (totalité de la dépense) ; *idem* Dunkerque, le 20 mai 1868 (totalité de la dépense).

9. Loi du 4 juin 1864 autorisant la Chambre de commerce du Havre à faire exécuter 8 millions de travaux pour la construction d'un sas éclusé, d'un bassin à flot et de trois formes de radoub, modifiée par la loi du 14 juillet 1865.

10. Loi du 29 août 1863 : la Compagnie des Docks paie 3 300 000 F à Marseille sur une dépense totale de 12 300 000 F pour la construction d'une forme de radoub.

11. Compagnies de chemins de fer.

12. Le Syndicat du littoral du Mont Saint-Michel.

13. Cf. également loi du 18 juillet 1870 déclarant d'utilité publique divers travaux portuaires au Havre. La Chambre de commerce et l'Etat se partagent également une dépense de 14 millions. L'Etat paie 500 000 F en 1873 et autant en 1874. En conséquence, la Chambre de commerce emprunte et avance à l'Etat (loi du 5 août 1874). Cf. également loi du 4 août 1879, 23 mai 1886, etc. De 1871 à 1900, il a été dépensé 671 millions pour les ports, dont 109 millions de fonds de concours remboursables et 155 millions d'avances remboursables.

14. Exposé des motifs, Chambre 1878, annexe 373, p. 1550. Rapport de M. Wilson, Chambre, annexe n° 451. Sénat, 1878, rapport de Vassey, annexe n° 276. Texte de la loi, *J.O.*, p. 6561.

15. Voir loi du 8 juillet 1881, *J.O.*, p. 1199.

même adopté le principe que la totalité des travaux serait à la charge des ports et de Rouen (29 juin 1889).

Enfin la loi du 22 décembre 1903 (vote du « programme Baudin ») fixe, dans une décision de principe, le montant des participations locales à un minimum de 50 % du montant des travaux, ce pourcentage devant être par la suite assez généralement dépassé ¹⁶.

« Les concours de cette nature, expose un rapport parlementaire de l'époque ¹⁷ ont toujours été recherchés et ils se justifient d'autant mieux aujourd'hui que les ouvrages de pur intérêt général étant à peu près tous achevés ¹⁸, ceux qui restent à construire doivent être considérés comme étant d'une utilité presque égale pour l'intérêt local. » Cette affirmation est à rapprocher de celle faite quelques années plus tard par le ministre des Travaux publics au Sénat : « Je demande au Sénat de se rendre compte que nous sommes au xx^e siècle et qu'il ne s'agit pas de voter le projet d'un port destiné à recevoir des navires qui existeront dans vingt ou vingt-cinq années, si jamais ils existent, mais simplement de l'adapter aux conditions de la navigation et du commerce actuel. » Le ministre était-il peu ambitieux ou voulait-il calmer les inquiétudes d'une Haute Assemblée réputée par son esprit d'économie ? Or, en un siècle, la France a dépensé un peu plus d'un milliard de francs or pour les ports ¹⁹, dix-huit pour les voies ferrées, quarante pour les routes. Les ports britanniques recevaient six milliards, et Hambourg quatre cents millions. M. Vigarié a pu faire état d'un « lésinerie coupable », les ports étant considérés comme de fructueuses sources de recettes fiscales. Cet auteur cite des exemples probants : la totalité du coût des programmes d'équipement du Havre, y compris la part du financement local, de 1845 à 1909, aurait pu être couverte par les perceptions douanières du port pour les trois seules années 1897 à 1899 ; à Rouen et pour la Basse-Seine, cette couverture était assurée par quinze mois de perceptions douanières ²⁰.

175. — Les Chambres de commerce et les collectivités locales ont retenu de cet appel constant de fonds l'impression qu'elles étaient appelées à payer des dépenses qui incombaient à l'Etat. Les déclarations des conseils généraux, des municipalités, des assemblées consulaires, insistent sur les « dons », les « sacrifices » faits par celles-ci ²¹ : « En prenant à son compte la plus grosse partie

16. Il atteint jusqu'à 70 % en 1965, l'Etat demandant en outre des fonds de concours locaux pour la participation à l'entretien des accès.

17. Documents parlementaires 1903, rapport de M. Sébille, annexe 2678, p. 675.

18. Sic.

19. Livinec, *Nouveau régime des ports de commerce autonomes*, 1938, p. 16.

20. *Op. cit.*, p. 369.

21. Cf. Drouineau, *op. cit.*, p. 3 et Durand, *La politique française à l'égard des ports maritimes...*, 1904, p. 106.

des travaux, la Chambre de commerce a fait acte de générosité²². » Rares sont les parlementaires qui, à l'époque, ont eu l'intuition que les Chambres jouaient simplement le rôle d'intermédiaires et qu'en définitive, seul le consommateur final payait : « Quel est donc le sacrifice que cette prétendue charge imposée aux Chambres de commerce ? Le sacrifice est absolument nul. Supposer le contraire, c'est se faire une pure illusion créée par les mots... ces travaux ne coûteront pas un centime aux Chambres de commerce. Que leur demanderez-vous ? D'emprunter 36 millions. De cet emprunt résultera-t-il une charge quelconque ? Pas le moins du monde. Pour subvenir aux charges de cet emprunt, vous leur attribuez des taxes. Ce n'est pas la Chambre de commerce qui paiera ces taxes, c'est elle qui en prendra le produit » : telle est l'opinion et l'analyse de M. Buffet, au Sénat en 1898. Mais on est étonné de lire encore en 1964 : « les dépenses d'entretien des ports continueront d'être financées... par les taxes payées par les usagers, c'est-à-dire précisément par le commerce et par l'industrie²³ », ce qui est inexact, compte tenu, précisément, des phénomènes de répercussion.

176. — Mais il est évident que cet appel constant au crédit des Chambres de commerce, ainsi transformées en banques et en collectrices d'impôts, ce qui n'entraînait nullement dans leur attributions légales²⁴ justifiait leur volonté d'être associées à la gestion des ports, voire de prendre le contrôle de ceux-ci : « Ce n'est pas assez, déclare la Chambre de commerce du Havre en 1902, de faire appel uniquement aux intérêts locaux pour en obtenir des subsides. Il n'est pas douteux qu'une action plus directe de leur part dans l'administration des ports aurait, surtout au point de vue pratique, une salutaire influence. »

177. — Par ailleurs, le régime administratif des ports se caractérisait par une extrême dispersion, qui allait de pair avec une centralisation excessive.

Les ports étaient placés sous l'autorité de l'ingénieur en chef, qui ne résidait pas forcément dans le port le plus important de sa circonscription²⁵. La police était assurée par les officiers de port, places sous les seuls ordres des ingénieurs des Ponts et Chaussées, et, de ce fait, indépendants des agents locaux : « ingénieurs chargés

22. Chambre de commerce de Saint-Nazaire. Séances, 1888, p. 133 ; cf. Région économique de Bordeaux, 27 novembre 1922 au sujet des « sacrifices consentis par la Chambre de commerce de Bordeaux, lorsqu'elle a racheté les appontements de Bassens », in Huyard, *Vers l'autonomie des ports de commerce*, 1925, t. II, p. 160.

23. *Journal de la Marine marchande*, 1964, p. 1889 et notre réponse dans le même journal, 1964, p. 2051.

24. Attributions que l'Etat leur rappelle éventuellement lorsqu'elles paraissent sortir de leur rôle.

25. Dunkerque, Le Havre, Boulogne, Bayonne, Brest et Toulon sont des sous-préfectures.

de la construction, éclusiers, pontiers, baliseurs, gardiens de phares, officiers et surveillants de port s'ignoraient entre eux ou du moins obéissaient à des chefs différents²⁶ ». A côté de ces services déjà dispersés et dépendant cependant en principe du même ministre, la Douane, l'Inscription maritime, les différentes polices formaient autant de citadelles indépendantes les unes des autres et jalouses de leurs prérogatives ; les usagers devaient s'adresser successivement aux uns et aux autres, ce qui entraînait des délais, des démarches, des retards, l'indécision et l'irresponsabilité. Jules Siegfried constate qu'on ne trouve nulle part, ni à Paris, ni sur place, l'autorité unique qui incarnerait cette personnalité qu'est un port de commerce²⁷. Lecour-Grandmaison déclare au Sénat qu'il faut substituer à la responsabilité concentrée en haut lieu là où elle ne peut être que fictive, la responsabilité réelle qui, à son avis, ne peut exister que sur place « là où l'on est sans cesse tenu en haleine par un agent incomparable, l'intérêt personnel²⁸ ». Enfin Nancel-Penard cite comme une singulière centralisation celle qui conduit à distribuer entre cinq ministères ce qui regarde les ports de commerce²⁹.

Concentrée et centralisée, cette administration est en outre, et par voie de conséquence, formaliste. Les personnalités du commerce demandent une administration « empreinte, au premier chef, d'esprit commercial », alors que les bureaux établis dans la capitale, sont des « collectivités sans responsabilité », remplies sans doute de gens de bonne volonté, mais qui, tenus par la lettre des règlements et l'habitude de s'en référer à des précédents, « forment certainement l'esprit le plus réfractaire à l'adoption d'une procédure rapide, souple et inspirée de l'esprit commercial³⁰ ».

Nous ne reproduirons pas les schémas souvent décrits du parcours des dossiers de travaux dans les bureaux des services locaux, départementaux et centraux, mais cet interminable cheminement exaspérait les usagers, appelés à financer les opérations ; il est caractéristique que cette exaspération se soit faite plus nette à partir de 1900, alors que la stabilité des prix connue depuis un siècle prend fin et que le coût des fournitures et des travaux augmente régulièrement³¹.

26. Voir sur ce point, G. Candace, *La Marine marchande française...*, 1930, p. 266.

27. Exposé des motifs de la proposition de loi déposée en 1907, cf. même section, sous-paragraphe B.

28. Cf. note 56, p. 165.

29. *Essai sur l'autonomie*, 1908, p. 48.

30. Lecarpentier, *Autonomie des ports*, p. 169.

31. Cf. Chardon, *Les travaux publics*, Essai sur le fonctionnement des nos administrations, p. 127 et Nancel-Penard, *op. cit.*, p. 48 et s. Taconet, dans *Exploitation et administration des ports maritimes*, cite les exemples suivants : travaux du Havre, décidés par la loi du 19 mars 1883, résultent de propositions de 1872 ; à Marseille, le bassin du Cap Pinède : plan établi en 1889, travaux commencés en 1895 et

178. — D'autres reproches atteignent les ingénieurs dans leurs compétences d'hommes de l'art.

A. de Monzie ³² estime que le ministère des Travaux publics n'a pas et ne peut avoir de la navigation, de ses nécessités, de son évolution, la compétence immédiate et pratique qu'exigent ses attributions. Il ne prétend pas le dépouiller de ses fonctions techniques et retirer aux ingénieurs la préparation et la direction des travaux, mais il estime qu'il appartient aux intérêts maritimes eux-mêmes de se prononcer sur l'opportunité et la nature de ces travaux. Dans cet esprit, l'ingénieur des Ponts et Chaussées n'est considéré que comme un technicien du génie civil, bien que l'auteur se défende de vouloir instaurer autre chose qu'« un régime de collaboration ».

Le conseil général des Ponts et Chaussées « omnipotent et sans contrôle », « société d'administration ³³ mutuelle qui ne comprend pas d'ingénieurs civils », exerçant « une lourde et puissante tutelle ³⁴ », est également visé par les réformateurs. Ceux-ci ³⁵ critiquent également le fait qu'il n'y ait pas un personnel technique spécial aux ports, leur étant attaché de façon durable.

D'autres estiment que le corps des Ponts et Chaussées construit trop luxueusement, qu'il apporte à ses travaux « une perfection et un fini admirables », « une perfection théorique dont la réalité se joue, car le monde se transforme et mieux vaut souvent établir un ouvrage susceptible d'être modifié selon les besoins, que d'employer des années à construire des ouvrages d'une durée éternelle et qui, merveilles au moment de leur conception, ne sont plus que des vieilleries lorsqu'ils sont terminés ³⁶ ».

terminés en 1906. Chaumet, président de l'Association des grands ports français en 1919, écrit en 1910 qu'il faut trois ans de formalités pour des travaux de 160 000 F ; à Bordeaux, 31 mois sont nécessaires pour faire construire des abris pour les docks. Le décret du 14 novembre 1882 prévoit que toute dépense d'un montant supérieur à 1 500 F doit faire l'objet d'un marché mis à l'adjudication et signé par le ministre (J.O., p. 6257). Mais la circulaire Barthou du 23 novembre 1907 (J.O., p. 8028) permettra, avant toute réforme de principe, d'accélérer les procédures. Sur l'insuffisance de l'équipement portuaire, voir D.P. 1912-IV-70.

32. *Les réformes maritimes*, p. 24.

33. D'autres écrivent « admiration ».

34. M. Francis Laur, Chambre, 1887, p. 282, sur les ingénieurs civils. Sur la tutelle, voir de Salis, Chambre, 15 juillet 1886, qui critique également la structure du corps : 40 inspecteurs, 172 ingénieurs en chef, 325 ingénieur ordinaires. Voir aussi Ribot, Chambre, Débats, 30 janvier 1887, p. 248.

35. Taconet, rapport à la Chambre de Commerce du Havre, 1905.

36. Jules Siegfried, Chambre, 1907, Documents parlementaires n° 929, p. 300. Mais il y a aussi un problème d'esthétique et le phare de Cordouan offre un exemple d'un bâtiment utilitaire et beau. Les instructions ministérielles actuelles insistent sur la nécessité de respecter les règles d'urbanisme et de veiller à l'aspect des bâtiments. Voir ces instructions dans *Moniteur des Travaux publics*, 17 août 1963, p. 28.

Ces ouvrages à l'aspect monumental sont trop souvent dépourvus de l'outillage nécessaire ³⁷ .

179. — Plus subtil est le reproche suivant lequel les crédits de l'Etat sont répartis sur une multitude de petits ports au détriment des grands établissements maritimes. Au lieu de se concentrer sur les travaux d'intérêt national, l'effort financier se perdrait en s'éparpillant. Le reproche a visé spécialement le programme Freycinet, qui prévoyait l'équipement de 76 ports ³⁸, et il est évidemment formulé par les représentants des grands ports, qui ont même proposé de réduire à cinq le nombre de ports pour lesquels l'Etat consentirait un effort financier, les travaux des autres étant financés localement ³⁹.

180. — Ainsi les milieux du commerce justifient leur demande de prise en charge des établissements portuaires, non pas seulement parce qu'ils en assument une partie des charges financières, mais dans un but d'efficacité administrative, cet efficacité accrue devant provenir tant de l'esprit commercial qui animerait désormais la gestion, que de la décentralisation des décisions.

181. — La doctrine consulaire de l'autonomie est née également des comparaisons faites avec les ports étrangers, principalement ceux d'Anvers, de Rotterdam, de Hambourg et de Grande-Bretagne.

La Chambre de commerce de Bordeaux envoie une mission en Belgique et en Hollande en 1884 ⁴⁰ et résume ses conclusions dans une lettre au ministre du commerce ; elle demande pour les chambres de commerce une autonomie suffisante pour préparer et assumer les travaux, sous le contrôle de l'Etat et avec le concours d'ingénieurs détachés auprès d'elle. Elle insiste sur les aspects locaux de la gestion des ports britanniques et sur le financement purement local de ces établissements : « c'est avec l'aide d'autorités extrêmement variées, mais presque toujours composées d'élé-

37. Cf. Lecour, Chambre des députés, 3 février 1887, p. 279.

38. En fait les efforts n'ont porté que sur 53 ports, par suite de la réduction du programme, opéré par le Sénat.

39. Association française pour le développement des travaux publics. Congrès de 1903.

Voir aussi Charles-Roux, Chambre, 11 juillet 1896, *J.O.*, p. 758 : « Quand nous avons eu à constituer notre système de défense, nous ne nous sommes pas amusés à doter d'un fort ou d'une citadelle toutes les villes de France ; nous avons choisi les points stratégiques, ceux par lesquels l'ennemi pouvait envahir notre territoire. Nous aurions dû agir de même... lorsque nous avons entrepris de mettre notre outillage national à la hauteur du progrès et des exigences du commerce international moderne. »

40. Procès-verbaux, lettres et mémoires de la Chambre de commerce de Bordeaux, 1884, p. 853 et 1885, p. 259.

ments presque entièrement locaux, c'est-à-dire directement et personnellement intéressés à la prospérité des ports, que ces ressources sont perçues et administrées, et, de cette façon, l'emploi en est judicieusement appliqué à des travaux qui ne sauraient être profitables qu'à la condition d'être promptement réalisés ⁴¹ ».

En 1886, l'enquête des ingénieurs Colson et Roume sur l'organisation financière et maritime du commerce en Angleterre fait connaître les ports britanniques ⁴². Les échos s'en font sentir à la Chambre en 1888 où il est proposé d'administrer les ports français sur le modèle de celui de Glasgow, par vingt-quatre administrateurs élus ⁴³.

En 1907 a lieu l'enquête Bergougnon sur le port de Gênes ⁴⁴.

182. — Il était d'autre part normal que les descendants des bourgeoisies locales, qui avaient résisté, autant qu'elles le pouvaient, à la centralisation monarchique et dont certains étaient les héritiers de la pensée girondine, qui étaient beaucoup plus tournés vers l'extérieur que les représentants d'une France rurale et protectionniste ⁴⁵, fussent attirés par l'exemple des solutions étrangères et eussent le goût des libertés locales.

Ce, d'autant plus que le xix^e siècle français n'a pas manqué, dans les villes portuaires, de « bourgeois conquérants » dont l'activité était grande, la culture solide et la doctrine bien assise.

La Chambre de commerce de Rouen enverra dès 1840 une mission d'enquête en Ecosse, d'où elle a fait venir Bald, l'ingénieur responsable de l'aménagement de la Clyde. Chargé de la compagnie consulaire, Jean Rondeau, « fixe la politique générale que suivra, pendant un siècle, la Chambre de commerce, et qui, à partir de 1846 marquant le début des travaux en même temps que la prise de conscience du problème par les services techniques de l'Etat, conduira à refaire de Rouen un très grand port ⁴⁶ ».

Au Havre, « la bourgeoisie a été maintenue dans un état permanent d'effort, de risque et de tension », matérialisé par ses efforts financiers ⁴⁷. A partir de 1860, le développement du trafic cotonnier avec l'Inde, puis la création des marchés à terme de produits tropicaux qui feront la force de la place du Havre, sont le fruit des

41. Arrêté ministériel (T.P.) du 31 août 1882 désignant une commission chargée de procéder à une enquête sur la situation des ports français de la Manche au point de vue de la concurrence avec les ports étrangers.

42. *Annales des ponts et chaussées*, 1^{er} semestre 1888. Aussi *Journal officiel*, 1888.

43. Monis, 15 novembre 1888, *J.O.*, p. 2529.

44. *J.O.*, 17 décembre 1907.

45. Typique à cet égard sont les réserves de Teisserenc de Bort, député de la Haute-Vienne.

46. Voir Le Corbeiller, *Histoire du port de Rouen et de son commerce*, 1902.

47. Vigarié, *op. cit.*, p. 147 et suiv. et p. 195 ; sur le déclin, p. 384.

efforts de cette bourgeoisie locale, les Siegfried, du Pasquier, Johannès Couvert, etc., qui dominera l'opinion portuaire jusqu'à la fin du siècle.

A Dunkerque, J. Trystram est l'animateur de la vie du port de 1870 à 1906 ; il a des vues puissantes, des conceptions larges, il met une extrême énergie à défendre les intérêts du port soit comme président de la Chambre de commerce, soit comme député, puis comme sénateur du Nord. C'est à ses relations avec Freycinet que Dunkerque doit l'ensemble de son équipement jusqu'à la veille de la guerre de 1914.

D'autres exemples pourraient être tirés de la vie bordelaise, qui ouvre le commerce de la côte occidentale d'Afrique, de la vie marseillaise, animée par des armements puissants et dynamiques, dominée par des personnalités comme celles des Fabre et des Fraissinet : si ces bourgeoisies déclineront à partir du *xx*^e siècle, si les capitaux parisiens et internationaux prendront la relève des oligarchies locales, si même elles ont commis des erreurs et freiné tel développement qu'elles croyaient encourager, on se condamnerait à ne pas saisir le problème de l'autonomie des ports si l'on voulait ignorer leurs réactions, leurs efforts et leurs traditions.

183. — Les origines de la doctrine consulaire étant connues, il convient d'en exposer la formulation.

B. — LA FORMULATION DE LA DOCTRINE CONSULAIRE DE L'AUTONOMIE

184. — La formulation de la doctrine consulaire de l'autonomie a été faite, de 1870 à 1912, dans divers projets ou propositions de lois, ouvrages et études, rapports et discours de congrès professionnels. Elle n'est pas exactement une doctrine de l'autonomie des ports, mais une doctrine de l'autonomie des Chambres de commerce, ou, à la rigueur, des collectivités locales dans la gestion des ports. La centralisation qui est combattue est celle de l'Etat, mais le port doit être intégré à la collectivité ou à l'assemblée consulaire locale.

Il semble que cette nuance, qui nous paraît très importante, n'ait pas été exactement perçue par la majorité des auteurs.

Ceux-ci ont interprété le refus de l'administration d'adopter les vues des Chambres de commerce comme un refus de décentraliser les ports ; nous croyons qu'il s'agissait plus exactement du refus de constituer un troisième pouvoir, le pouvoir des Chambres de commerce, qui aurait, dans les villes côtières à économie portuaire dominante, rapidement pris des options politiques. A la longue en serait résulté une lutte à l'issue peu douteuse, les compa-

gnies consulaires risquant de disparaître pour avoir voulu être trop ambitieuses.

Une Chambre de commerce au moins a eu la sagesse de voir clair, quoique assez tardivement : celle de Sète, qui déclarera en 1917, par la voix de son président : « Il ne faut pas confondre autonomie des ports avec autonomie des Chambres de commerce ⁴⁸. » Or, cette confusion est au centre d'un débat qui a duré cinquante ans et elle a probablement retardé la mise en œuvre d'une solution au problème de l'autonomie.

La doctrine consulaire s'est développée en deux phases. Dans une première période, de 1885 à 1903, les représentants des intérêts locaux soutiennent la thèse d'une intégration des ports aux compagnies consulaires, qui financeraient elles-mêmes les travaux au moyen des droits d'Etat, qui leur seraient reversés, et au moyen de péages perçus localement.

Dans une seconde phase, postérieure à 1905, la doctrine consulaire réclame la constitution de « syndicats », de « consortiums », chargés d'administrer les ports et dans lesquels les Chambres de commerce locales aurait la majorité absolue. Pendant cette période, et sans se confondre avec elles, les thèses consulaires tendent à se rapprocher des thèses administratives.

185. — La doctrine semble s'être développée d'abord à Bordeaux où, à partir de 1877, un ingénieur des constructions navales, Pastoureau-Labesse, publie une série de notes sur les ports. Il préconise une décentralisation à l'anglaise, l'intervention des Chambres de commerce dans la gestion, le financement des travaux par des droits locaux de navigation, l'abandon des droits de quai, perçus par l'Etat, à laisser aux Chambres de commerce pour le financement des travaux portuaires.

Ce financement des travaux par le trafic, remplaçant le financement par le budget général, permettrait de faire supporter le coût des travaux par des étrangers utilisant le port, et pas seulement par les contribuables nationaux. La moitié des droits locaux serait versée à l'Etat par les chambres de commerce, à titre de loyer du port mis à leur disposition. La seconde partie serait utilisée à des travaux énumérés par les projets de l'auteur et qui comprennent en particulier les travaux d'approfondissement du port (infrastructure) et, essentiellement, les équipements de superstructure.

En 1886, le conseil municipal de Bordeaux met aux voix le vœu suivant : « Que le gouvernement, afin de pouvoir consacrer les fonds dont il dispose pour les travaux maritimes à pousser activement les travaux d'intérêt général, et en particulier l'amélioration des passes de la Gironde, étudie dans le plus bref délai, en s'inspirant des institutions qui fonctionnent à l'étranger, l'organisation

48. Travaux, 1914-1919, regroupés en 1920.

de commissions locales, municipales et commerciales, qui seraient chargées dans chaque port de faire exécuter et entretenir des travaux d'installation et d'outillage au moyen de droits locaux spéciaux prélevés sur les bâtiments appelés à profiter de ces installations. » Le vœu est extrêmement bien rédigé, puisqu'il vise à laisser au gouvernement le soin des travaux les plus coûteux, tout en confiant la gestion du port aux autorités locales, qui feront financer par le trafic⁴⁹ les installations de superstructure.

Un second vœu est émis l'année suivante, tendant à la formation d'une commission mixte, présidée par le préfet, formée de membres du Conseil général, de la Chambre de commerce, du Conseil municipal, de représentants de compagnies de chemins de fer, de l'ingénieur en chef du service maritime, du directeur des douanes et qui administrerait le port.

186. — A la même époque, le ministre du Commerce Hérisson présente au Sénat un projet de loi⁵⁰ « tendant à l'organisation de la représentation commerciale et industrielle dans les ports de commerce », et qui vise à l'extension des attributions des chambres de commerce. Le projet de loi est retiré par Rouvier, successeur de Hérisson en 1885⁵¹, puis repris par Lockroy, successeur de Rouvier⁵².

Les auteurs insistent sur l'importance d'une proposition de loi des deux députés normands, Jules Siegfried et Félix Faure, très avertis des questions portuaires, « relative à l'extension des pouvoirs des chambres de commerce » et qui s'inscrit dans la ligne du projet précédent, en l'élargissant⁵³.

La proposition de loi s'exprime ainsi :

« Les chambres de commerce peuvent, par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, recevoir la concession d'une partie du domaine public.

« L'établissement, l'entretien et l'exploitation de la totalité ou

49. Et non par le contribuable local, au moyen de centimes additionnels. Les vœux sont du 30 novembre 1886 et du 25 avril 1887.

50. *J.O.*, Sénat, 14 août 1884, annexe n° 385, Documents parlementaires, p. 439.

51. Voir aussi proposition de M. Legrand, député, du 26 novembre 1884, *J.O.*, p. 3029, Chambre, annexe, n° 3439 ; rapport de M. Manot à la Chambre, 28 mars 1885, annexe n° 3655, p. 439 ; la proposition envisage la création de huit conseils régionaux à Rouen, Bordeaux, Marseille, etc.

52. Le 2 février 1886 ; Chambre, session ordinaire, annexe 394, Documents parlementaires 972, rapport de M. Léon Renard, député, 12 décembre 1887, Chambre, annexe n° 2191.

53. Chambre, 21 avril 1886, annexe n° 708, Documents parlementaires, p. 563. Intervention de M. Félix Faure le même jour, *J.O.*, p. 972. Rapport de M. Salis au nom de la Commission du budget, n° 1105 de 1886, p. 684. Rapport de M. Léon Renard, 12 décembre 1887, Chambre, annexe n° 2191 (rapport groupé avec le rapport sur la proposition Lockroy).

d'une partie des ports et quais pourront leur être concédés. Une clause spéciale de l'acte de concession pourra en autoriser la rétrocession sous l'approbation du ministre compétent. »

Il s'agit de beaucoup plus qu'une concession d'outillage, régime que voulait établir le projet de loi Hérisson. On se rapproche ici de la concession du port de Kaolack, laquelle ne concerne cependant pas « l'établissement » du port, c'est-à-dire la construction des ouvrages, ou de la concession de l'établissement maritime de Nantes-Cheviré.

Les auteurs du projet rejettent à cette occasion l'idée d'une participation de la municipalité et ils ne tranchent pas en faveur de l'autonomie, déjà étudiée et préconisée à cette époque par les premiers rapports d'ingénieurs sur la matière, que Siegfried et Faure, spécialistes bien informés, ne pouvaient ignorer. Tout au plus, d'après le projet, l'Etat se réserve, « par l'insertion de clauses appropriées dans les cahiers des charges, certains pouvoirs de police et de haute (?) surveillance sur la gestion des concessionnaires ».

Siegfried est parfaitement conscient du bouleversement ainsi apporté : « Jamais, dans le silence de la loi, une partie du domaine public et notamment une partie du port n'a été exploitée chez nous en totalité par une Chambre de commerce ; l'article proposé par nous aurait pour conséquence nécessaire d'amener une expérience qui arriverait sans aucun doute à montrer le rôle utile réservé dans l'avenir aux chambres de commerce. »

Les chambres de commerce recevraient les droits de quai perçus par l'Etat dans le port, ce qui entraînerait la caducité des règles d'universalité établies en l'an II. Félix Faure critique, à cette occasion, le versement des droits de quai au budget général, c'est-à-dire l'emploi au profit des petits ports des excédents fournis par les grands ports : « C'est une idée erronée que les excédents des grands ports peuvent toujours sans inconvénient être détournés au profit des petits » ... « les grands ports ne sont jamais achevés ».

Ce bouleversement serait accompagné d'une modification profonde du régime financier des chambres de commerce, lesquelles auraient désormais un budget unique auquel ne s'appliquerait plus la règle de la spécialité des recettes qui est une des bases de leurs « finances publiques⁵⁴ ». Une réserve était cependant faite par les auteurs du projet en ce qui concerne les péages, qui devaient con-

54. Mais il faut noter que cette règle de la spécialité devrait être depuis longtemps abandonnée. Drouineau (*op. cit.*) fait état d'un avis de section du Conseil d'Etat, du 15 janvier 1895 et du 26 mars suivant : « La section croit devoir rappeler l'engagement pris par l'administration d'étudier les moyens d'unifier les budgets des différents services administrés par les Chambres de commerce et l'intérêt qui s'attache à la présentation à bref délai des résultats de cette étude ... estime qu'il conviendrait également de réunir en un seul budget les péages de toute nature qui font actuellement l'objet d'autant de décomptes spéciaux qu'il y a d'entreprises en vue desquelles la perception de ces taxes a été autorisée... » Sur ce dernier point, voir chapitre v, section II.

server leur affectation d'origine, « garantie pour les contribuables et pour les prêteurs ».

Le rapport de M. Salis, député et rapporteur du budget des travaux publics, appuie fortement le projet Siegfried-Faure, mais avec une nuance en faveur des conseils municipaux, puisqu'il fait état de l'« initiative nécessaire plus importante de nos corps délibérants consulaires, de nos conseils municipaux et de nos chambres, de leur intervention directe et absolue dans toutes les graves questions maritimes, industrielles et commerciales »... et plus loin : « Il faut décentraliser, permettre aux chambres de commerce de s'ériger en syndicats de défense maritime et commerciale sous forme de commissions locales pareilles à celles qui fonctionnent chez nos voisins et qui... sauvegarderont les intérêts des ports. »

En fait, la commission du budget de 1887 proposera simplement diverses enquêtes à l'étranger.

187. — La thèse sera reprise par Charles Lecour-Grandmaison en 1887-1888.

En 1887, il demande le vote du projet de 1886⁵⁵.

En 1888, il dépose deux propositions de loi sur le bureau de la Chambre.

La première proposition, du 23 janvier 1888, « dans le but de faire exécuter les travaux des ports d'une manière plus pratique et plus économique, et de faire payer dans une large mesure les travaux par ceux qui en profitent et faire supporter par la marine et le commerce étranger une partie des charges qui pèsent aujourd'hui sur le contribuable français ».

La seconde proposition du 28 juillet 1888⁵⁶ tend « à l'amélioration et à l'entretien des ports maritimes et de leurs abords par les villes, chambres de commerce et autres concessionnaires au moyen de droits de quai et de taxes locales et sous la surveillance de l'Etat ».

Ces propositions ressemblent fortement à la proposition Faure-Siegfried. Les ports doivent être confiés aux chambres de commerce, ou, « à défaut » aux départements, municipalités, syndicats ou particuliers. Le concessionnaire « soumis aux règlements de police des ports, établit un compte annuel, lequel compte serait soumis au contrôle de l'Etat en ce qui concerne la régularité des opérations »... « les ingénieurs, agents, employés chargés des travaux et de l'administration, de la surveillance des ouvrages, de leur exploitation, attribués au concessionnaire, seront nommés et rétribués par lui... » (art. 7 du projet).

55. 3 février 1887, Débats parlementaires, p. 285.

56. Documents parlementaires, 1888, annexe n° 2305, p. 123. Cette proposition sera renouvelée le 3 décembre 1889. Documents parlementaires 1889, annexe, n° 132, p. 255.

188. — On trouve encore trace de la doctrine dans un rapport de M. Papon, député, concernant les travaux à effectuer au port de Honfleur⁵⁷ : « Pourquoi ne pas laisser les chambres de commerce administrer les ports à leurs risques et périls, ne pas leur laisser de plus en plus de liberté d'action ? », dans le rapport de M. Cochery, député, sur les travaux de Saint-Nazaire et de la Loire maritime⁵⁸, dans la proposition de réduction indicative des crédits des ports, pour le budget de 1889, déposée par M. Monis⁵⁹, dans les propositions de lois qui précèdent le vote de la loi de 1893 sur les chambres de commerce⁶⁰, dans les discussions qui précèdent le vote de la loi du 19 février 1895 ayant pour objet l'amélioration du port du Havre et de la basse Seine⁶¹.

La doctrine est également exposée par Charles-Roux, Siegfried, Lecour-Grandmaison, etc.

Charles Roux écrit : « Laissez donc Marseille, Le Havre, Bordeaux, prélever pour eux-mêmes les ressources que leur mouvement commercial procure à l'Etat. Aucun de ces ports ne viendra plus jamais faire appel au budget⁶². »

A la commission de décentralisation des services du ministère du Commerce et de l'Industrie⁶³, M. de Kerjégu, député, dépose le rapport suivant : « Il faut donner à la Chambre de commerce la liberté de concevoir, étudier et préparer les projets qui mettent en jeu la prospérité et le développement d'une ville ou d'une région. Leur initiative doit être entière, l'administration n'interviendra que pour ordonner les mises aux enquêtes, qu'elle ne saurait refuser et les propositions des chambres seront soumises à l'approbation des autorités compétentes dans les mêmes conditions que si elles émanaient des agents du gouvernement. Celui-ci n'aura la faculté de prescrire des modifications ou l'accomplissement de formalités

57. Chambre des députés, 1887, p. 788.

58. *Idem*, p. 380 de 1886. Loi du 28 mars 1889, *J.O.*, p. 1542. Les travaux d'approfondissement de la barre sont entièrement à la charge des intéressés.

59. Chambre, 15 novembre 1888, p. 2529.

60. Ainsi proposition Félix Faure du 19 novembre 1889, tendant à organiser la représentation commerciale, Chambre, session extraordinaire, annexe n° 34, p. 72. Rapport avec rapport sur le projet de loi Tirard, *infra*. Proposition de loi Renard et de Gavrien « tendant à organiser la représentation commerciale et industrielle », du 23 novembre 1889, Chambre, 1889, annexe 77, p. 199 ; rapport, *idem*. Proposition Siegfried du 28 octobre 1889, tendant à organiser la représentation commerciale et industrielle, Chambre, 1889, annexe 115, p. 239. Projet de loi de M. Tirard, du 23 février 1890, Chambre, 1890, annexe 997, p. 387, avec rapport sur les propositions antérieures, par M. Renard, du 17 juin 1890, Chambre, annexe n° 681, p. 1190.

61. Voir par exemple l'intervention de M. Buffet au Sénat, 14 décembre 1894, p. 994.

62. Collection de la *Revue générale de la Marine marchande*, 1885-1914, et spécialement 1895, p. 129. Voir aussi Chambre des députés, 11 juillet 1896, *J.O.*, p. 758.

63. Laquelle préparera la loi du 5 juin 1912.

supplémentaires que si l'Etat supporte une partie des dépenses et à titre de garantie du bon emploi de la subvention. Les entreprises les plus considérables pourront être abordées si leur urgence ou leur importance conduisent les représentants du commerce local à en solliciter la réalisation immédiate, quitte à renoncer au concours de l'Etat... »

Le rapport Kerjégu représente certainement une forme extrême de la doctrine.

A partir de 1898 jusqu'en 1903, la doctrine consulaire est, nous semble-t-il, exprimée plus rarement ; en effet, la loi du 9 avril 1898 relative aux attributions des chambres de commerce a été votée, puis la loi du 7 avril 1902 établissant des péages locaux au profit des chambres de commerce, villes et départements, destinés à assurer à ces organismes ou collectivités le remboursement des sommes versées pour l'exécution des travaux, et réorganisant les fonds de concours ⁶⁴. Cette législation répond à une partie des revendications des milieux portuaires.

189. — La doctrine consulaire a-t-elle été unanime ? Il semble que les compagnies consulaires aient été d'abord satisfaites du rôle qui leur avait été attribué officiellement ; le comte d'Agoult notera, dans son rapport de 1909 au congrès des ports maritimes de La Rochelle qu'« elles sont restées cantonnées dans leur rôle financier de prête-nom pour des emprunts ; leur rôle administratif se réduit à la gestion de l'outillage... elles n'ont pas cherché à étendre leurs attributions », ce qui nous paraît beaucoup dire. Boin ⁶⁵ conclut qu'il ne pouvait en être autrement, la loi ayant maintenu le principe de la spécialité des budgets des chambres de commerce, il n'était pas possible à celle-ci de consacrer les excédents de recettes des outillages à d'autres activités et aux travaux des ports ⁶⁶.

Le vote de la loi du 22 décembre 1903, destinée à compléter l'outillage national (dite « du programme Baudin ⁶⁷ ») donna lieu

64. 1° J.O. du 19 avril 1898, p. 2576 ; Sénat, 9, 10 mars 1898 ; Chambre des députés, annexe n° 1883 ; rapport de M. Mesureur, annexes n° 2344 et 3007 ; adoption le 14 février 1898. Rapport de M. Durand-Savoyat, sénateur, le 22 mars 1898 ; adoption de l'ensemble au Sénat le 5 avril 1898. Principales modifications : décret du 12 octobre 1926.

2° Exposé des motifs, Chambre, 1899, annexe n° 1175 ; rapport de M. Thierry, Chambre 1900, annexe n° 1893 ; Sénat, rapport de M. Raynal, annexe n° 41. Sénat, 3 avril 1902.

65. *La condition économique et administrative des ports français*, 1909.

66. Et la mesure est sans doute sage, car la tentation aurait été forte pour les Chambres de commerce de faire subsister des services peu viables ou peu utiles au moyen de recettes assez aisément extensibles. C'est précisément pour cette raison que la loi municipale interdit la perception de taxes au profit des communes.

67. Projet déposé le 2 mars 1901 ; Chambre, annexe, n° 2226, p. 241. Rapport de M. Sibille, annexe n° 2678, p. 675 ; rapport général de M. Aimond, Chambre 1901, annexe 2599, p. 965. Sénat, rapport de

à un amendement de M. d'Agoult à la Chambre, repris par MM. Brindeau et Rispal au Sénat⁶⁸ « en vue d'autoriser les intéressés, départements, communes, syndicats de départements, chambres de commerce, et fédérations de chambres de commerce lesquels seront dans ce but investis de plein droit de la responsabilité civile — à se former en sociétés pour la construction, l'exploitation des ouvrages maritimes. Ces sociétés devraient être déclarées établissements publics et les droits et les obligations de l'Etat devraient leur être transférés dans les mêmes conditions qu'aux chemins de fer ».

Ces amendements marquent l'évolution déjà subie par la thèse consulaire ; il n'est plus question de confier aux seules chambres de commerce la gestion des ports et la participation d'autres collectivités est admise. Mais l'Etat continue à en être écarté ; il est considéré comme extérieur au port, il est certain qu'on lui accorde un droit de regard, mais sous la seule forme de tutelle, comme à l'égard, précisément, des chambres de commerce. L'établissement public (et le terme est ici utilisé pour la première fois) aurait été un établissement public local, et, dans l'esprit des promoteurs du projet, aurait été, par sa gestion, plus proche d'une société commerciale que d'un établissement public administratif : la notion d'établissement public industriel et commercial se dégage ici très nettement.

190. — Le second congrès national des travaux publics réuni à Paris en 1903⁶⁹ émet le vœu suivant, limité dans son objet et dans sa forme : « Dans le but d'imprimer une activité désirable et soutenue à l'exécution des grands travaux reconnus indispensables qui ne doivent pas souffrir des insuffisances budgétaires, le Congrès émet l'avis que l'Etat pourrait, dans certains cas, concéder la construction et l'exploitation des ports maritimes et fluviaux... à des villes, départements chambres de commerce, syndicats et corporations. A cet effet, invite les pouvoirs publics à examiner cette question, afin de lui donner une solution pratique. »

Le congrès développe également des propositions intéressantes touchant les inconvénients du principe d'annalité budgétaire et la nécessité de prévoir ce qui sera plus tard établi sous la dénomination de « lois de programme⁷⁰ ».

M. Monestier, annexe n° 37, p. 55. Rapport général de M. Rabier, Chambre 1903, annexe 1263. Publication *J.O.* 1903, p. 7741.

68. L'amendement est repoussé à la Chambre par une voix de majorité, la commission n'ayant pas eu le temps de l'étudier ; au Sénat, il sera retiré par ses auteurs « pour ne pas retarder le vote de la loi ». Un autre aspect de l'amendement concerne la forme de la déclaration d'utilité publique.

69. Le Comité permanent des Travaux publics a été créé à Paris en 1901 après réunion du 1^{er} Congrès national des Travaux publics, réuni à l'occasion de l'Exposition de 1900. Le Congrès de 1903 aboutira à la création de l'Association le 12 août 1904.

70. Cité dans le recueil de 1917, *Les grands travaux publics*.

191. — En 1905, M. Lecour, auteur des propositions de loi de 1886 à 1888, présente à nouveau le problème devant le Sénat.

L'orateur veut instaurer un régime de responsabilité locale, mais écarte l'idée de la gestion par les villes, « souvent hostiles au progrès », et constate que la législation touchant les attributions organiques des chambres de commerce ne permet pas de leur confier totalement les ports. Il demande la formation de « syndicats » qui, placés à la tête des ports, jouiraient « d'une réelle indépendance et, par conséquent, dans la limite de leurs ressources, auraient toute liberté pour entretenir, augmenter ou même modifier les installations du port sans avoir besoin d'une autorisation de l'administration. La représentation de celle-ci serait limitée à ce qui est nécessaire pour lui permettre d'exercer un contrôle⁷¹ ».

Les références de Lecour-Grandmaison sont significatives : il veut « créer de toutes pièces un organe nouveau » en s'inspirant de l'exemple qui est donné par la Belgique pour les ports de Bruxelles, et par l'Italie pour Gênes.

Ces références sont caractéristiques de l'évolution subie par la doctrine de M. Lecour.

En effet, le port de Bruges est géré par une société d'économie mixte concessionnaire, la Compagnie des installations maritimes de Bruges, créée en 1895. L'Etat belge possède une partie des actions de la société et des particuliers en détiennent le reste. Les travaux de premier établissement ont été répartis entre l'Etat (70 %), la ville (10 %), la province et la société. La primauté de l'Etat indique qu'il y a ici collaboration entre le secteur privé et la puissance publique et non pas primauté du secteur privé, par l'intermédiaire de la Chambre de commerce.

A Bruxelles, le port est exploité par la « Société anonyme du canal et des installations maritimes de Bruxelles », société d'Etat fonctionnant sous un régime de droit privé, et dont l'Etat, la ville de Bruxelles, la province du Brabant et diverses communes se partagent le capital. Un conseil d'administration de sept membres administre la société : deux membres du conseil sont nommés par le gouvernement, trois par le conseil communal de Bruxelles, un par le conseil provincial du Brabant, un par les communes suburbaines. A l'assemblée générale, les droits de vote sont répartis par part de capital de 50 000 F.

Nous examinerons plus loin le régime du port de Gênes⁷², qui, mis en place en 1903, pouvait à juste titre retenir l'attention de M. Lecour-Grandmaison ; mais la gestion de ce port est confiée à un établissement public, dans le conseil d'administration duquel l'Etat a la majorité.

Ainsi la doctrine consulaire paraît ici très amendée et beau-

71. Sénat, 3 avril 1905, Débats, p. 576.

72. Cf. § 2, sous-paragraphe B, n° 213.

coup plus proche d'une décentralisation par service que d'un régime d'autonomie des chambres de commerce. Et, dans ce nouvel état, elle est également présentée par d'autres porte-paroles des milieux du commerce.

M. Taconet fait adopter à la fin de 1905, par la Chambre de commerce du Havre, un rapport sur l'exploitation et l'administration des ports de commerce⁷³. Dans ce rapport, il propose un « système reposant sur l'attribution des grands ports à un conseil d'administration composé d'éléments locaux et régionaux compétents et où le pouvoir central serait représenté ». Mais ce pouvoir central est minoritaire dans le conseil, où la Chambre de commerce locale détient la majorité absolue des voix⁷⁴. L'auteur du projet demande d'une part que le conseil ait le droit de convoquer les commissions chargées des enquêtes nautiques, et que, d'autre part, « la plupart des actes du conseil échappassent à la nécessité de l'homologation du pouvoir central, lequel possèdera des représentants au sein même de cette administration ».

Cette étude retiendra l'attention des milieux du commerce maritime et le problème intéressera désormais un public de plus en plus large.

Le 11 décembre 1906, la Chambre des députés vote, à l'unanimité des voix, la proposition de résolution de quatre de ses membres⁷⁵ : « Considérant qu'il est urgent de mettre nos ports de commerce en mesure de satisfaire aux exigences croissantes de la navigation et de soutenir la lutte contre la concurrence étrangère, qu'il y a lieu de chercher les moyens d'y parvenir rapidement en évitant les lenteurs et les complications résultant d'une centralisation effective, invite le gouvernement à étudier la réforme du régime de nos ports, notamment par l'extension des attributions des chambres de commerce. »

Les termes de la résolution ont été certainement pesés par des personnalités qualifiées : le but de la décentralisation est ici l'efficacité économique dans la concurrence internationale, par la simplification des procédures et des contrôles. La même justification de l'autonomie a été donnée lors de la préparation de la loi du 29 juin 1965 : ainsi la centralisation, qu'on avait pu croire écartée par la législation de 1920, s'était reconstituée insidieusement, de telle façon qu'on était revenu en cinquante ans au point

73. Chambre de commerce du Havre, 27 octobre et 10 novembre 1905, tiré à part, Le Havre, 1905.

74. Les sièges autres que ceux attribués à la Chambre de commerce sont donnés à la municipalité, à l'arrondissement, au département, à l'armée de terre, à l'armée de mer, aux différents ministères et enfin aux ingénieurs relevant du ministère des Travaux publics. La méfiance à l'égard des représentants de ce dernier ministère, seuls susceptibles d'exercer une tutelle efficace sur le « conseil administratif », est très perceptible.

75. MM. Thierry, Bindeau, Goude et Fajon, *J.O.*, Débats, p. 3136.

de départ. La décentralisation, qui est au centre du problème de l'autonomie des ports, est une création continue.

Le gouvernement a tenu compte du vœu de la Chambre, mais après un certain délai.

192. — En effet, ce n'est que la veille du dépôt d'une proposition de loi de M. Siegfried, au mois de mai 1907, que le gouvernement a ordonné une enquête sur le fonctionnement du port de Gênes.

Très proche de l'étude de Taconet, ce que l'on a appelé le « projet Siegfried » représente assez bien la seconde forme de la doctrine consulaire.

La proposition est relative « à l'autonomie des ports de commerce⁷⁶ ». Des syndicats autonomes (art. 1^{er}) comprenant des membres de la Chambre de commerce locale, des représentants des armateurs, de la municipalité, des départements, des grandes compagnies de chemin de fer exploitant le réseau en liaison avec le port, et « des membres désignés en raison de leurs fonctions ou de leur compétence spéciale⁷⁷ », peuvent être chargés de l'exploitation des ports de commerce et de leurs dépendances, ainsi que de l'exécution des travaux d'entretien et d'amélioration des ports et de leur outillage (art. 1^{er}).

Le syndicat autonome est constitué par décret pris en la forme de règlement d'administration publique, sur la demande de la Chambre de commerce, après avis des collectivités locales intéressées (art. 3). Le décret détermine « les ressources déclassées au profit du syndicat et fixe le nombre et les conditions de nomination de ses membres ; toutefois les représentants de la Chambre de commerce devront être nommés par celle-ci et être en nombre suffisant pour former la majorité du syndicat » (idem). Le syndicat est un établissement public, présidé par le président de la Chambre de commerce (art. 4).

Les obligations de l'Etat en matière de domanialité publique et de travaux publics sont transférées au syndicat dans les mêmes conditions qu'aux compagnies de chemin de fer (art. 5). Le syndicat organise l'exploitation ; il édicte les règlements concernant cette exploitation, les mouvements et stationnements de navires (art. 6) ; il délibère les projets de travaux à entreprendre ; l'approbation préalable du ministre des Travaux publics est nécessaire si les travaux entraînent une dépense de plus de 500 000 F ; si le ministre n'a pas statué sur le projet dans le délai de trois mois, le syndicat peut commencer l'exécution. Mais le syndicat ne peut

76. Proposition déposée le 7 mai 1905, « relative à l'autonomie des ports de commerce ». Documents parlementaires, 1907, annexe 929, p. 300. Renvoi à la Commission du commerce (rapporteur M. Chaumet).

77. Apparition de la notion de « compétences » que la doctrine considère généralement comme beaucoup plus récente.

s'immiscer dans l'administration des services militaires, de la Santé, de la Douane, de la police générale et municipale, du pilotage⁷⁸, des phares et balises, qui demeurent régis par la législation en vigueur (art. 6). L'Etat met à la disposition du syndicat le personnel nécessaire (ingénieurs, officiers de port) qui sont « remplacés à la demande du syndicat » (art. 7). Le syndicat établit le budget, qui est approuvé par le Préfet (art. 9) ; il délibère sur les tarifs et les droits ; ces délibérations sont rendues exécutoires par le préfet. L'Etat contrôle l'activité du syndicat, dont le comptable est justiciable de la Cour des comptes.

193. — Mais des tendances divergentes se font sentir dans les milieux du commerce.

A Marseille, on paraît plus favorable à une emprise directe de la Chambre de commerce, sans intermédiaire du syndicat⁷⁹. Par contre, au III^e Congrès national des Travaux publics⁸⁰, un projet de M. A Durand développe la proposition Siegfried en accordant au sein du « consortium », terme qui remplace celui de « syndicat », des sièges aux représentants des intérêts locaux et aux agents locaux de l'Etat, « la liberté et l'initiative des premiers devant être tempérées par les prérogatives des seconds, et aussi par le contrôle éminent du pouvoir central ». Le consortium disposerait d'un comité exécutif que le projet Siegfried n'envisageait pas⁸¹.

Ce consortium serait un établissement public, « tenu, comme tel, par les règles de droit public » (art. 1^{er} du projet), alors qu'au contraire, l'un des points les plus fermes de la doctrine consulaire avait été jusque-là l'application de règles de droit privé, jugées plus souples, « moins paralysantes » que les règles de droit public. Le consortium aurait un pouvoir de décision propre, analogue à celui du conseil municipal ou du conseil général ; l'administration centrale ne disposerait que d'un pouvoir de contrôle, avec des restrictions : les mesures d'administration courante seraient immédiatement applicables ; toutes les décisions seraient transmises au préfet et exécutoires sauf arrêté d'annulation, pris seulement pour excès de pouvoir ou violation de la loi. Les délibérations concernant des dépenses supérieures à un chiffre à déterminer seraient soumises au ministre des Travaux publics qui sta-

78. Ainsi l'entreprise privée agréée, chargée d'un service public, que constitue le pilotage, est placée sur le même plan que les services administratifs. Telle est la force de résistance du privilège des pilotes qu'un syndicat qui réclame le transfert d'attributions de police n'ose pas ou ne peut pas tenter de contrôler le pilotage.

79. Congrès de la Fédération des industriels et commerçants français, Paris, 20 avril 1907, prise de position de M. Estrine (Marseille) et de M. Givet (Bordeaux). Cités par Nancel-Pénard, *op. cit.*

80. Tenu à Bordeaux du 9 au 12 octobre 1907.

81. Sans doute volontairement.

tuerait sur avis du Conseil supérieur des Travaux publics et non pas sur avis du Conseil général des Ponts et Chaussées⁸². L'approbation pourrait être implicite.

Les ressources du consortium seraient fournies par les taxes, des contributions de l'Etat, du département ou des communes ; mais l'Etat n'ayant qu'un rôle second dans la gestion du port, les fonds de l'Etat deviendraient des fonds de concours ; les programmes de travaux seraient établis par le consortium et le Parlement ne pourrait les remettre en question.

Le Congrès formule un vœu en faveur de l'autonomie, à peu près dans les mêmes termes qu'en 1905⁸³.

Par contre, la Conférence des Présidents des chambres de commerce conserve une position plus classique, et se prononce « pour la dévolution aux compagnies consulaires, dans la plus large mesure, des pouvoirs qu'on peut leur conférer⁸⁴ ».

194. — Un projet du Congrès de la Ligue maritime française tenu en 1908⁸⁵ est le dernier des textes élaborés par la doctrine consulaire.

Ce projet, très bref, contient six articles et prévoit la constitution de syndicats, sur la demande de la Chambre de commerce, du conseil municipal, du conseil général : seul l'Etat n'a pas droit d'initiative en la matière.

Les membres du syndicat sont au nombre de dix à vingt ; les auteurs du projet ne précisent pas la composition du syndicat, car « c'était risquer par une énumération trop large, d'y introduire des éléments étrangers et, par conséquent, nuisibles à son fonctionnement ; c'était s'exposer, au contraire, par une limitation trop soupçonneuse, à en exclure des compétences toutes particulières⁸⁶ ».

Par ailleurs, les principes de l'unité budgétaire, de la qualité d'établissement public du syndicat, de la tutelle du ministre des Travaux publics, de la transmission par l'Etat de ses droits en

82. C'est-à-dire avec la collaboration d'éléments extérieurs à l'administration.

83. Après un discours de M. Millerand, sénateur, vice-président de l'Association, en faveur de l'autonomie. Le texte du vœu est le suivant (après des considérations sur la centralisation à Paris des décisions, « qui est la cause directe de l'arrêt presque complet des travaux »)... : « que l'initiative, l'étude l'exécution et l'administration des ports maritimes et fluviaux, canaux et autres grands travaux publics, puissent être confiés à des syndicats autonomes, dans lesquels seront représentés les grands intérêts locaux, régionaux et nationaux ».

84. D'où une intervention en ce sens de M. Farjon, député, le 25 novembre 1907, *J.O.*, p. 2475.

85. Mentionné par Boin, *op. cit.*

86. Cité par Le Marhadour, *Autonomie des ports maritimes de commerce*, 1922, p. 158.

matière domaniale, du contrôle financier de l'administration, sont retenus.

195. — M. Millerand, ministre des Travaux publics depuis 1909, faisait partie d'un gouvernement qui avait placé la réforme des ports dans son programme d'investiture.

L'avant-projet établi par ses services est communiqué aux chambres de commerce à l'occasion du Congrès des ports maritimes, organisé par la Ligue maritime française à La Rochelle en août 1909, ainsi qu'au Comité central des Armateurs de France.

Ce projet expose la doctrine administrative dans son dernier état (*infra*, § 2) et, comme tel, déçoit les chambres de commerce, minoritaires dans le conseil d'administration prévu⁸⁷ : « Nous sommes très émus de voir les chambres de commerce incapables de diriger les travaux des ports dont elles ont assuré la prospérité. En quoi avons-nous démérité ? » (M. Herbart, Président de la Chambre de commerce de Dunkerque.) « Les chambres de commerce sont dépouillées au profit d'un Comité exécutif où elles ne représentent qu'une impuissante minorité »... « on peut voir le Comité exécutif prenant des décisions contraires aux vœux du commerce et de ses représentants... pourquoi fausser, pourquoi presque briser ces armes précieuses, ces organisations perfectionnées par le temps et l'expérience ?... pourquoi forger à la place de nouveaux outils à coup sûr moins éprouvés que les autres... les chambres de commerce ne sont en somme que l'émanation, la délégation, la synthèse du commerce, de l'industrie et de la navigation, les ports sont destinés avant tout à servir les besoins, les intérêts de ces trois branches de l'activité humaine... en définitive les ressources nécessaires pour les créer, les outiller, les développer, proviennent de cette source. » (M. Armand, Président de la Chambre de commerce de Marseille.) Ou encore : « C'est aux membres nommés par la Chambre de commerce qu'il appartiendra de prendre les initiatives et de tracer une direction générale pour développer les affaires et le mouvement du port, les représentants de l'Etat ayant surtout des fonctions techniques et de contrôle »... « il est inadmissible en droit et en fait que l'assemblée élue par les patentés ne soit représentée que par une minorité au sein de ce comité. Il y a de graves inconvénients, estime M. Taconet, à soustraire certains services aux pouvoirs du comité, tels que le pilotage, la police du port et celle de ses accès, « les ingénieurs

87. Nancel-Pénard, qui soutient fermement les positions consulaires, écrit : « Le syndicat, au lieu de comprendre simplement des membres de la Chambre de commerce, ne pourrait-il pas comprendre la Chambre de commerce tout entière ? Nous croyons que cela serait avantageux, car on éviterait ainsi la possibilité de tout conflit entre la chambre de commerce et le syndicat. En outre, on réaliserait l'unité complète de l'administration du port, et il n'y aurait pas à craindre les lenteurs pouvant résulter d'une consultation des Chambres de commerce. » (*Op. cit.*, p. 140.)

sont distraits de leurs travaux techniques par la nécessité d'élaborer des règlements minutieux et de les faire expliquer journellement. » (M. Taconet, au nom de la Chambre de commerce du Havre.)

La Chambre de commerce de Marseille déclare, avec d'autres, qu'elle donne son adhésion sans réserve aux objectifs indiqués : décentralisation des décisions, simplification des procédures, unité d'action à imprimer aux différents services, mais à condition qu'elle reste investie de ses mandats actuels (gestion de l'outillage) « tout en bénéficiant des extensions prévues par la loi en faveur des comités exécutifs ». Dans cet esprit, la décentralisation devient centralisation locale au profit de la Chambre de commerce, qui échappe aux obligations nées de l'unité d'action, obligations exigées par contre avec rigueur des différents services de l'Etat : il ne s'agit de rien d'autre que de transmettre le pouvoir portuaire des autorités de l'Etat à la compagnie consulaire.

Le Congrès propose finalement que, sur un conseil, ou comité de douze membres, chargé d'administrer le port, sept membres soient choisis par la Chambre de commerce, un par le Conseil général, un par le Conseil municipal, trois par décret représentant le ministre des Finances, celui des Travaux publics et celui du Commerce. Les milieux du commerce, auxquels on compte bien rallier les représentants des collectivités locales, auraient ainsi une majorité assurée.

Se joignant au Congrès, l'Assemblée des chambres de commerce émet un vœu sans ambiguïté, qui montre bien la confusion qui s'est faite dans les esprits entre l'autonomie des ports et la main-mise des chambres de commerce locales sur les établissements portuaires : « *Qu'à l'exclusion de toute autre organisation* (et il y a donc rejet du port autonome, établissement public), les chambres de commerce demeurent investies de toutes les prérogatives et de tous les mandats qu'elles exercent actuellement... qu'elles reçoivent en outre les extensions d'attributions indiquées dans les avants-projets ainsi que les concours financiers nécessaires⁸⁸. »

196. — Or, ces prises de position extrêmes n'allaient pas tarder à provoquer des réserves dans certains milieux.

Le Comité central des Armateurs de France, dans sa réunion du 15 octobre 1909, peu après le Congrès de La Rochelle, estime que « la majorité des sièges doit être attribuée aux représentants de l'Armement et des industries qui s'y rattachent ». Pour aboutir au même résultat que les projets des chambres de commerce — la mise en minorité des représentants de l'Etat — ce vœu n'en exprime pas moins une nuance très nette.

88. Du 20 septembre 1909.

Or, cette nuance se trouve déjà dans une intervention de M. Monis à la Chambre des députés en 1888, lorsque ce député avait proposé de rayer les crédits des ports pour obliger le gouvernement à procéder à des réformes⁸⁹. M. Monis avait demandé que le port soit administré par vingt-quatre administrateurs élus par un corps électoral spécial ; les électeurs auraient dû posséder 100 tonneaux de jauge parmi les bâtiments inscrits dans le port, et, pour être éligibles, auraient dû en posséder 250. Ce système plaçait les ports sous le seul contrôle des représentants de l'armement ; il fut critiqué par M. Siegfried, représentant du commerce.

De même, au Congrès de La Rochelle, M. Farjon, président de la Chambre de commerce de Boulogne, avait exprimé la tendance hostile des armateurs qui ne veulent pas que le petit commerce urbain prenne le contrôle des ports, danger particulièrement net dans les ports moyens. Et le Congrès avait écarté les demandes de groupements d'inscrits maritimes, de capitaines au long cours, de pilotes, etc. qui demandaient à participer à la gestion du port ; si certains de ces groupements sont indirectement représentés à la Chambre de commerce, par leurs membres pris individuellement, d'autres ne le sont pas et il y a autant de motifs à les appeler à participer à cette gestion que les représentants élus des commerçants dont le seul titre est de payer patente dans une ville portuaire.

197. — La loi du 5 janvier 1912, première loi sur l'autonomie, assurait finalement la majorité à la Chambre de commerce locale, dans un conseil d'administration de quinze membres.

Pourtant, certaines chambres de commerce restent hostiles au régime proposé, qui restera facultatif. Ainsi de la Chambre de commerce de Dunkerque : « le projet serait très acceptable si le conseil d'administration était remplacé par la Chambre de commerce » ; l'opinion de la Chambre de commerce de Saint-Nazaire est dans le même sens ; celles de Rouen et de Bordeaux découvrent un des aspects de l'autonomie « à l'anglaise » qui avait été imprudemment pris comme référence : l'entretien des accès est à la charge du port.

Par contre, la Chambre de commerce de Sète approuve la loi⁹⁰, en estimant qu'elle est faite, « non pas dans l'intérêt d'une Chambre de commerce, mais dans l'intérêt national ». De même, s'agissant de l'enquête préalable à l'institution de l'autonomie, que certains voulaient laisser à l'initiative de la seule Chambre de commerce, la même Chambre écrit : « Comment l'Etat abdiquerait-il ses droits entre les mains d'assemblées purement locales, si expérimentées, si dignes de confiance soient-elles ? On ne saurait, sans aveuglement, revendiquer une indépendance qui, outre qu'elle

89. 15 novembre 1888, *J.O.*, p. 2509.

90. Cité au Sénat, 8 juin 1920, par M. Roustan.

n'est point dans nos mœurs politiques, ni dans nos traditions, risquerait fort souvent d'être nuisible à ceux qui s'en serviraient et par contrecoup à la nation elle-même. » « Il est douteux, déclare encore nettement cette Chambre, que l'intérêt des ports soit mieux servi par les chambres de commerce érigées en puissances autonomes que par des comités exécutifs tels qu'on nous les propose. » Et elle écrit au ministre des Travaux publics que la réforme constitue une amélioration très appréciable sur le régime actuel⁹¹.

198. — La loi du 5 janvier 1912 n'a pas été appliquée, et la guerre de 1914-1918, « formidable entreprise collectiviste », a accentué l'emprise de l'Etat ; mais les chambres de commerce, désormais groupées au sein de l'Union des chambres de commerce maritimes et liées à l'Association des Grands Ports français⁹², mettent au point une position commune qui abandonne définitivement l'idée de l'intégration des ports aux compagnies consulaires ; à cet égard, la différence entre la doctrine consulaire avant et après 1914, est radicale⁹³ ; les compagnies consulaires acceptent désormais la création d'un établissement public portuaire, mais posent trois conditions essentielles : majorité de la Chambre de commerce assurée au conseil d'administration, nomination du directeur par le conseil d'administration, caractère facultatif de l'autonomie. La première condition a été abandonnée dès 1920, la seconde a cédé en 1935 devant un décret-loi, la troisième en 1965 avec la nouvelle législation.

Lors de l'élaboration de la loi de 1920, seconde loi sur l'autonomie, avait sonné un coup de semonce : le gouvernement avait présenté un projet qui écartait les chambres de commerce locales de la formation du conseil d'administration du port, au profit de membres désignés par le Comité régional du groupement économique auquel appartenait le port, marquant ainsi sa volonté de faire voter un projet, avec ou sans l'accord des chambres de commerce.

De fait, lorsque la commission sénatoriale examine le projet, six chambres de commerce maritimes lui sont hostiles⁹⁴, bien qu'il ait déjà été modifié sur ce point essentiel : « Les chambres n'étaient nullement investies des pouvoirs que les diverses administrations abandonnaient ; ces pouvoirs passaient aux mains d'un

91. Voir comptes rendus de la Chambre de commerce de Sète, 8 septembre 1909 ; 1911, p. 9 et p. 53 ; 1912, p. 25.

92. Créées en 1919.

93. Dans une correspondance fort courtoise que l'auteur a eue avec l'Association des Grands ports français, celle-ci nous a fait part de son désaccord sur l'existence d'une doctrine consulaire de l'autonomie visant à donner le contrôle des ports aux Chambres de commerce. Elle estime également que, sur ce point, la doctrine n'a pas varié et que, contrairement à ce qui est exposé ici, elle n'est pas plus « portuaire » et pas moins « consulaire ». L'auteur n'est pas de l'avis de l'Association, dont il tient cependant à faire connaître l'opinion.

94. Boulogne, Dieppe, Rouen, Granville, Calais, Marseille.

organisme nouveau, le conseil d'administration, composé mi-partie d'élus, mi-partie de fonctionnaires, d'où une déception quant à l'autorité des chambres de commerce elles-mêmes qui se trouvaient avoir préconisé une réforme dont le bénéfice passait à un corps entièrement nouveau. » On ne saurait marquer avec plus de candeur que le but recherché était l'extension des pouvoirs des chambres de commerce et non pas seulement une meilleure organisation portuaire.

L'institution d'un directeur, réclamé par Jules Siegfried, va soulever des protestations encore plus vives, et presque unanimes ; dès lors qu'il apparaît que le directeur ne sera pas placé sous la dépendance absolue d'un conseil d'administration contrôlé entièrement par les compagnies consulaires, les chambres de commerce préfèrent s'en passer ; attitude illogique et qui affaiblit leur position.

Après le vote de la loi, le Président de la Chambre de commerce de Bordeaux déclare encore « qu'un certain nombre de points conditionnent l'avenir de la réforme, dont les dispositions susceptibles d'assurer la prédominance du conseil d'administration et, dans le sein de ce conseil et du comité de direction, celle de la Chambre de commerce du port principal⁹⁵. Or, c'est précisément cette dernière prédominance que le législateur avait refusé d'organiser.

199. — En fait, à partir de 1910, les chambres de commerce trouvent en face d'elles une doctrine administrative de l'autonomie ; il ne peut plus être question d'imposer leurs vues, mais seulement d'exercer une influence sur un thème général préparé par le gouvernement ; celui-ci leur a rappelé implicitement que leur rôle premier était de donner des avis et que, si un certain droit d'initiative leur était reconnu, il n'allait pas jusqu'au droit de remontrance ou jusqu'à celui de préparer les lois.

D'autre part, la création de l'Association des Grands Ports français va élever le débat et, sans doute, donner à l'administration centrale des Travaux publics un interlocuteur unique qui lui manquait jusqu'ici et qui se trouvait mieux dégagé des influences locales et électorales⁹⁶. Associées à la préparation des textes réglementaires, les compagnies consulaires se rapprochent des fonctionnaires techniques ; elles doivent admettre que la gestion des ensembles portuaires, qui est très complexe, ne relève pas de leur seule autorité ; elles découvrent que la coordination des services publics n'appartient pas spécialement au conseil d'administration et qu'elles auront d'autant plus de chances de se faire entendre qu'elles travailleront en accord avec les services extérieurs.

95. Chambre de commerce de Bordeaux, 1^{er} décembre 1922, cité par Huyard, *op. cit.*, p. 185.

96. Ceci devant conduire à reviser des jugements parfois hâtifs sur le rôle et l'utilité des grands groupements professionnels.

L'Association est le lieu de rencontre des représentants du secteur public et de ceux du secteur privé portuaire. L'unité portuaire se crée, non pas au sein d'un secteur privé isolé et hostile à l'Administration, mais en les réunissant dans un effort commun qui a tendance à les grouper pour promouvoir une politique portuaire nationale, informer l'opinion publique et orienter l'action gouvernementale. En 1939, les projets de suppression de l'autonomie des ports, mis au point par le ministère des Finances, sans consultation préalable du ministre des Travaux publics⁹⁷, rencontreront une opposition commune de l'Administration et des représentants des activités privées : une osmose s'est créée, qui n'est pas forcément suspecte.

Cette osmose ne va pas sans une certaine méfiance à l'égard de la technocratie portuaire, même si les contacts pris depuis 1918 ont éliminé des points de friction.

200. — C'est donc à l'Association des Grands Ports français qu'il échoit le soin de présenter la doctrine consulaire dans sa dernière formulation, sous forme d'une réponse au rapport accompagnant le projet de loi sur le régime des ports de commerce, élaboré en 1961 par le ministère des Travaux publics et dit « projet Buron ».

Mais cette doctrine est profondément transformée, car le point de vue de l'Association n'est pas obligatoirement celui des chambres de commerce locales ; il est beaucoup plus portuaire et beaucoup moins consulaire, et l'opinion des milieux intéressés n'est plus, comme nous le verrons plus loin, unanimement favorable aux thèses consulaires classiques.

201. — Ces réserves faites, cette doctrine modernisée se résume ainsi :

1° Elle est une réfutation de la thèse administrative qui part d'un *a priori* doctrinal de gestion des ports conformément à un intérêt économique global et national.

Au contraire, la doctrine s'affirme pragmatique : « En supposant ce point de vue économique global acceptable, avec ses risques, dans un domaine soumis à la libre concurrence internationale commerciale et politique, il faut observer que les calculs de rentabilité ou d'utilité globale, voire d'optimum généralisé, n'existent pas encore et risquent de ne présenter aucun caractère objectif avant nombre d'années. Le seul critère pratique est donc la politique économique du moment⁹⁸. »

2° Elle est également une réfutation de la doctrine tendant à présenter l'Etat comme un animateur des activités portuaires.

97. Chapitre IV, section II, § 1-C, n° 329.

98. Note de l'Association des Grands ports français en réponse au « Projet Buron », 1962.

Elle rappelle fort justement que « l'expérience prouve que le dynamisme vient des organismes locaux qui, connaissant les besoins parce qu'ils vivent avec les professionnels, la gestion de tous les jours, agissent en temps utile auprès de l'administration ». Sont cités en exemple de réalisations dans le domaine portuaire à la suite d'initiatives locales, la sidérurgie portuaire de Dunkerque, les installations pétrolières des différents ports et les aménagements spécialisés : ainsi l'animation du pouvoir central ne serait pas nécessaire pour promouvoir le développement portuaire.

Elle estime que l'action administrative ne saurait être « au mieux » qu'une action d'arbitrage.

3° Elle craint un « Léviathan » portuaire dirigé par des fonctionnaires et qui absorberait l'ensemble des activités du port, à commencer par les concessions d'outillage : « Ces vues paraissent abandonner la notion d'économie concertée, la vocation et le dynamisme propres à chacun des ports et l'on peut craindre que sous le couvert d'une doctrine économique ne s'exprime, en fin de compte, que l'action tarifaire de l'Etat, dictée par la politique économique du moment en négligeant la situation concurrentielle du port dans le Marché commun et l'économie mondiale. »

Tout en étant favorable à un assouplissement dans un sens industriel et commercial des procédures financières et comptables, elle est hostile à l'activité industrielle et commerciale du nouvel organisme à créer.

Elle préconise donc le maintien de la structure des ports non autonomes (dispersion fonctionnelle avec concessions d'outillage) et estime « qu'il n'y a pas de lien nécessaire et logique entre le principes économiques exposés et la structure administrative des ports ».

4° Le problème portuaire est, pour la doctrine exposée, essentiellement budgétaire et financier : les ports manquent de crédits et la part de l'Etat dans le financement des ouvrages est insuffisante.

202. — Mais le combat est d'arrière-garde et l'initiative a changé de camp : si le gouvernement assouplira sa position, il ne modifiera pas les grandes lignes de sa politique.

De la thèse consulaire d'origine, il ne reste en somme que l'attachement aux concessions d'outillage. Assez naturellement, les chambres de commerce ressentent une certaine mélancolie devant le retrait de ces concessions.

Ainsi de la région économique de Bretagne, qui émet le vœu que « la chambre de commerce, concessionnaire d'un port, doit acquérir, entretenir et exploiter l'outillage correspondant... que les chambres de commerce ne soient pas privées de leurs prérogatives et de leurs missions, quelles ont toujours consciencieusement remplies⁹⁹.

99. *Travaux*, 13 octobre 1964, p. 4.

Les débats qui ont précédé le vote de la loi du 29 juin 1965 sur le régime des ports autonomes montrent que les chambres de commerce n'ont plus défendu leurs thèses sur ce point et se sont essentiellement inquiétées des conditions dans lesquelles se feraient ces remises d'outillage aux ports autonomes¹⁰⁰.

Elles ont, par contre, insisté pour être efficacement associées à la gestion des nouveaux établissements par la création d'un comité de direction se réunissant plus souvent que le conseil d'administration, et chargé de la gestion courante. Sur ce point, elles ont obtenu satisfaction¹⁰¹.

203. — Lecarpentier, auteur modérément favorable aux chambres de commerce, et sans doute le seul à lutter à la fois contre l'emprise consulaire et les excès de la centralisation administrative, définit le port autonome comme « un port administré par une autorité autre que l'Etat ». Pour la doctrine consulaire, le port autonome avait été un port géré par la Chambre de commerce, avec association de représentants d'intérêts autres que ceux de l'Etat, sous la tutelle de celui-ci.

La tentative de créer une telle institution a échoué devant la doctrine de l'administration, qu'il convient désormais d'analyser.

§ 2. — *La doctrine administrative de l'autonomie.*

204. — La doctrine administrative de l'autonomie¹⁰², qui vise à faire du port un établissement public décentralisé avec concentration locale des pouvoirs, se dégage de 1910 à 1920, et se traduit d'abord par une réfutation de la thèse consulaire (A). Elle obtient l'appui de certains intérêts privés, tout en atteignant sa forme la plus achevée dans la loi du 29 juin 1965, dont la préparation permet de donner une justification économique plus solide à la doctrine (B) ; mais elle trouve alors devant elle une doctrine socialiste qui rejoint, sur certains points, la doctrine consulaire (C).

A. — LA RÉFUTATION DE LA THÈSE CONSULAIRE

205. — L'intérêt du pouvoir exécutif pour une réforme portuaire est contemporain de celui manifesté par les chambres de commerce. Les premiers travaux du conseil supérieur des voies de communication en font état, comme l'enquête ordonnée par

100. Sénat, 13 mai 1965, p. 259.

101. D. 65-934 du 8 novembre 1965, art. 7, al. 12.

102. Le titre est donné sous toute réserve et, à propos de la comptabilité publique, M. Devaux écrit : « Il n'y a pas de doctrine officielle, il n'y a que des décisions administratives intervenant dans un flot mouvant de discussions collectives. »

M. Rambuteau, ministre du Commerce, auprès des chambres de commerce en 1873, ou les études des ingénieurs Ploque et Laroche dans la Manche, et de Colson et Roume en Angleterre en 1886-1887.

La réfutation de la thèse consulaire se fait essentiellement sur trois points.

206. — Le premier point concerne le rôle que l'Etat doit jouer en matière de travaux publics.

Dès lors que l'administration d'un grand port maritime ne concerne pas seulement des intérêts locaux, sa gestion ne peut être confiée uniquement à un organisme local : « Le pays tout entier est intéressé au développement économique des ports... c'est en vertu de cette solidarité¹⁰³ que nous réclamons à l'Etat les subventions pour les grands travaux à effectuer. C'est aussi en vertu de cette solidarité que l'Etat, représentant de la nation tout entière, a un droit de regard et de contrôle légitimes, dans la gestion de nos ports de commerce... on ne doit pas confier aux seules chambres de commerce la gestion des ports... ni la majorité qui leur en assurerait la maîtrise exclusive » : telle est l'opinion de Chaumet¹⁰⁴.

Le Trocquer¹⁰⁵ conclut dans le même sens : il ne conçoit l'autonomie que pour des ouvrages qui, d'une part, se suffiraient à eux-mêmes, et, d'autre part, n'intéresseraient que l'économie régionale à l'exclusion de l'économie nationale.

Répondant à M. Lecour-Grandmaison à la Chambre des députés¹⁰⁶, M. Monestier, rapporteur du budget des Travaux publics en 1905, craignait que « les ports devenus autonomes se déclarent rivaux et soient tentés d'user les uns contre les autres une partie des forces vives qui doivent dans leur intégralité être mises au service de l'ensemble du pays ». Ce à quoi M. Janet, partisan de l'autonomie, répondait que celle-ci n'était nullement l'absence d'intervention de l'Etat.

Pour Chardon¹⁰⁷, « l'administration des ports est au premier chef une mission de l'Etat et une des attributions essentielles du ministère des Travaux publics... » « le développement des ports nécessaires au commerce international n'est pas une affaire locale, c'est au premier chef une affaire qui intéresse tout le pays. Mais aussi, ce service doit-il être confié à une administration forte, clairvoyante, et absolument indépendante des intérêts locaux. Ceux-ci ne doivent entrer en compte que dans la mesure exacte où ils sont une fraction de l'intérêt général ».

Colson s'est montré peu favorable à l'autonomie, à l'issue de son enquête sur les ports britanniques. Pourtant, cet illustre écono-

103. Terme caractéristique de l'époque.

104. Rapport sur la proposition Siegfried de 1907.

105. *Rôle de l'Etat...*, p. 190 et suiv.

106. 4 avril 1905, *J.O.*, p. 510.

107. *Les grands travaux publics*, p. 191.

miste, juriste et administrateur, était « le champion avéré de la théorie libérale classique ¹⁰⁸ » et on aurait pu le croire acquis à des thèses qui, il est vrai, n'étaient pas envisagées avec faveur par le corps de fonctionnaires auquel il appartenait. Il estimait du reste que « le départ des attributions est délicat, car chaque port est, à la fois, le siège principal du trafic local de la ville où il se situe et une des portes où la nation tout entière communique avec le monde extérieur ¹⁰⁹ ». Il rejoint ainsi la position de la Chambre de commerce de Sète, qui estime que l'Etat « a le devoir de veiller à l'entretien et à l'administration d'un domaine qui n'appartient pas seulement aux populations qui l'habitent, mais qui fait partie du domaine national. Le pays tout entier est en effet intéressé, et pas seulement les habitants du port, à la bonne administration et au bon entretien de cet outil nécessaire à la prospérité générale ».

207. — Le second point de la critique administrative porte sur les conditions financières dans lesquelles se ferait l'autonomie.

Certes, ceux qui défendaient la thèse consulaire soutenaient que les ports, devenus autonomes, ne coûteraient plus rien à l'Etat, à condition que celui-ci leur reverse le montant des droits de quai, des droits sanitaires et autres droits de navigation qu'il percevait dans les ports ¹¹⁰.

Effectivement, les chiffres fournis par divers auteurs semblent bien établir qu'à diverses périodes, les grands ports ont collecté plus d'argent qu'ils n'en ont coûté, d'où le reproche fait au gouvernement de faire payer les grands ports pour les petits.

Pour Colson, les dépenses faites dans les très petits ports sont minimales et bien en rapport avec les services que ces ports rendent, en particulier aux pêcheurs ¹¹¹. Il est plus réticent à l'égard des ports moyens, dont il estime qu'ils confisquent une partie des crédits destinés aux grands ports et qui y seraient plus utilement employés.

Le Trocquer montre que les sept premiers ports français ¹¹² ont eu, de 1878 à 1908, 60 % des crédits pour 66 % du trafic, les dix suivants ¹¹³ 23 % des crédits et 19 % du trafic. Les ports moyens

108. J. Moreau, *Etudes sur le régime financier des services industriels de l'Etat en France*, 1937, p. 95. Voir aussi Rapport pour l'exercice 1933 du budget des travaux publics, *J.O.*, p. 808.

109. *Cours d'économie politique*, p. 390.

110. F. Charles-Roux, Chambre des députés, 11 juillet 1896, Débats, p. 758. *Revue des Deux Mondes*, 15 mai 1907.

111. Pour l'ensemble des ports, Colson (*op. cit.*, p. 79) cite un chiffre de 28,5 millions égal aux dépenses faites (droits de quai, 9,0 ; péages locaux, 12,5 ; timbre de connaissance, 5,45 ; divers, 1,5). Les ports ne coûtent donc rien au contribuable en tant que tel, mais seulement en tant qu'usager.

112. Dunkerque, Le Havre, Nantes, Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille.

113. Bayonne, La Rochelle, Sète, Caen, Boulogne, Calais, Dieppe, Brest, Cherbourg.

sont donc avantagés, mais ce sont en fin de compte les petits ports les moins bien traités. En outre, et malgré l'autorité de cet auteur, on peut critiquer un mode de calcul qui conduit à comparer un trafic en tonnage à des crédits en monnaie, ce qui conduit à sous-estimer l'importance économique de ports moyens manipulant des cargaisons de valeur relativement élevée, comme le poisson.

D'autres défenseurs de la thèse consulaire comparaient les recettes locales aux crédits locaux. Nancel-Penard ¹¹⁴ établit que, de 1872 à 1903, Marseille a coûté 84 millions et en a rapporté 88 ¹¹⁵. Colson estime par contre que, pour l'ensemble des ports, la dépense est égale à la recette ¹¹⁶.

Le ministre des Travaux publics faisait valoir que les droits de quai constituent un impôt perçu au premier port d'escale, ce qui fausse les calculs qu'on peut faire concernant sa répartition ¹¹⁷. En outre, il atteint en dernière analyse, par l'intermédiaire du commerce maritime, les producteurs et les consommateurs et ne frappe pas particulièrement les négociants, commissionnaires et armateurs du port dans lequel il est perçu ¹¹⁸. En fait, si le montant des droits perçus est supérieur aux charges d'entretien dans quelques ports, il est inférieur pour les autres. Si par conséquent, le produit des droits est individualisé, « la conséquence immédiate sera que d'autres impôts supportés par l'ensemble des contribuables devraient être créés pour parer au déficit du Trésor. La mesure serait avantageuse pour quelques-uns mais onéreuse pour la collectivité ».

Le raisonnement n'était pas entièrement exact, en ce que, puisque les ports étaient jugés « d'intérêt général », il était normal que tous les contribuables en supportassent au moins partiellement la charge.

Précisément, les partisans de l'autonomie totale « à l'anglaise » comptaient bien que l'Etat continuerait à faire face à une partie des dépenses des ports. Or, écrit Colson, « si le budget continue à pourvoir à une partie des besoins des ports, il faut bien qu'il continue d'intervenir activement dans la gestion ¹¹⁹ ».

Sur ce point, les défenseurs de la doctrine administrative sont unanimes. Dès 1888, Colson et Roume ¹²⁰ estiment que, s'il faut subventionner un seul port, en dehors des travaux ayant un caractère exclusif d'utilité publique, comme la signalisation maritime, les conditions naturelles de la concurrence sont troublées. Dès lors,

114. *Op. cit.*, p. 148 et suiv.

115. Mais il faudrait ajouter à la somme 10 millions correspondant à des fonds de concours de la Chambre de commerce et de la Compagnie des Docks.

116. *Op. cit.*, p. 79.

117. Chambre, 1907, Documents parlementaires, annexe n° 1246, p. 1869.

118. Analyse du phénomène de répercussion, assez rare à l'époque.

119. *Op. cit.*, p. 391.

120. « Rapport... », conclusion.

chaque port pourra réclamer une faveur égale, et le commerce local, « au lieu de s'imposer les sacrifices nécessaires et de proportionner ses ambitions à ses ressources, ne songera plus qu'à obtenir la plus large part possible dans les allocations du pouvoir central... » « dès lors, la décentralisation ne peut plus être qu'une vaine apparence, puisque ce qui en est l'essence même, l'obligation pour chacun de se suffire à lui-même, a disparu ».

Vingt ans plus tard, le problème est le même. Monestier, à la Chambre ¹²¹ s'étonnera de voir ses collègues des villes côtières « demander avec insistance les subventions les plus fortes possible » tout en soutenant les thèses de l'autonomie. « Je m'expliquerais difficilement un régime dans lequel les allocations de l'État s'élevant à la moitié des dépenses seraient administrées par un pouvoir local autonome en dehors des représentants de l'ensemble des contribuables français, qui payeraient cependant cette large part des dépenses... » La décentralisation administrative n'a de sens pour ces défenseurs du Trésor public, que si la décentralisation financière est absolue, et Colson emploie même le terme de « pure duperie » à l'égard du système proposé, socialisation nationale des dépenses et localisation des recettes comme des pouvoirs de direction ¹²².

208. — Le troisième argument mis en avant par l'administration est tiré de considérations pratiques.

Le ministre des Travaux publics niait qu'on pût comparer ce qui n'était pas comparable, c'est-à-dire des systèmes administratifs différents fonctionnant dans des régimes politiques constitutionnels ou économiques différents. Les comparaisons avec les ports allemands fonctionnant dans un cadre fédéral, ou avec le port belge d'Anvers, seul grand port du royaume, ne paraissaient pas valables. Quant à l'Angleterre, elle est une île : les droits prélevés dans les ports décentralisés sont élevés, mais ces augmentations de tarifs ne font pas, par nature, souffrir leur trafic. A l'époque des enquêtes de Ploque, Laroche, Colson et Roume, l'excessive décentralisation des ports britanniques avait conduit à un certain désordre et à des luttes entre concessionnaires, qui, précisément, devaient aboutir à une réforme de l'organisation du port de Londres ¹²³. Nous pensons que dans son admiration pour le système britannique, la doctrine

121. Les 3 et 4 avril 1905. Voir aussi Rapport Janet du 13 juillet 1906, Chambre, annexe n° 349, Documents parlementaires, p. 2024 : « L'autonomie ne suppose nullement l'absence de toute subvention de l'État ». Aussi L. Janet, 25 novembre 1907, Chambre, Débats 1907, p. 2462.

122. Sur ce point, voir Colson, *op. cit.*, p. 373. Chardon (*op. cit.*, p. 191) et Drouineau (*op. cit.*, p. 257) font état de l'influence d'une excessive décentralisation sur le montant des péages. C'est bien le problème des ports britanniques.

123. Port of London Act, 1908.

consulaire « datait » et l'administration française voulait bien « emprunter des enseignements à l'étranger, mais se refusait à reconnaître une supériorité qu'il n'a pas ¹²⁴ ».

D'autres défenseurs de la thèse se placent au plan de l'efficacité.

Drouineau ¹²⁵ voit que la bonne distribution des efforts n'est pas incompatible avec un régime centralisé : « L'Etat, directeur et maître des travaux est même plus apte pour les coordonner et les combiner que ne pourrait le faire le jeu naturel des forces économiques », jeu naturel auquel est associée, pour ces auteurs, l'action des chambres de commerce, tant il est vrai que, à leurs yeux, celles-ci sont plus des groupements de commerçants œuvrant dans un but d'intérêt privé, que des organes décentralisés des pouvoirs publics ¹²⁶.

M. Janet ¹²⁷ fait état de l'opinion de M. Joly, ingénieur général des Ponts et Chaussées, pour lequel l'organisation française se prête aussi bien que les autres organisations à tous les perfectionnements des ports, avec un pouvoir central actif, ne se préoccupant que du bien public et ne reculant pas devant les sacrifices que peuvent entraîner les améliorations nécessaires. Il est certain que les représentants des milieux du commerce, soucieux de rentabilité immédiate, ont souvent une vue timide ou insuffisamment indépendante des améliorations à apporter aux ouvrages ¹²⁸.

Colson estime « absurde » de renoncer à la supériorité technique d'un service spécialisé ¹²⁹.

Moins probant est l'argument suivant lequel il ne faut pas modifier le régime de gestion, parce que son existence même en justifie le bon fonctionnement. Cet argument est cependant employé par les ministres, qui font ainsi appel à l'esprit conservateur : « Nous croyons, déclare Rouvier ¹³⁰ qu'il est aussi inutile que dangereux pour les ports de bouleverser leur organisation traditionnelle. » De même, Félix Faure estime suffisant, en 1888, que de nombreux décrets aient autorisé l'établissement d'engins de manutention, de hangars, de cales de radoub, par le commerce local. Ces

124. Monestier, 4 avril 1905, *cité*.

125. *Des taxes locales maritime*, 1962, p. 247.

126. Cf. B. Chenot, *L'organisation économique de l'Etat*, § 253 et suiv. : « Ce sont à la fois des centres d'intérêts collectifs et les supports de plusieurs missions d'intérêt général. »

127. J.O. 1906, annexe, p. 2034.

128. M. Delwaide, échevin d'Anvers, exprime, en 1965, la même opinion sur les ports français : « Même pour les ports se trouvant placés sous l'administration directe de l'Etat, bien des possibilités sont offertes quant au développement d'initiatives locales, grâce à la présence d'un directeur général et à la collaboration avec la Chambre de commerce et l'autorité locale. » (*Op. cit.*, p. 30.)

129. *Op. cit.*, p. 391.

130. Discussion du budget des travaux publics, 1889, rapport de la Commission du budget, 15 octobre 1888.

mesures sont prises « en accord avec nos habitudes administratives, nos traditions, notre législation ». On peut donc continuer à les étendre et en tirer de bons résultats « sans qu'il soit besoin de courir les aventures d'une transformation complète dans le régime de nos grands établissements maritimes ».

209. — Quel est, en outre, l'influence du régime de gestion des ports sur le fonctionnement économique et spécialement sur leur trafic ?

Pour certains, cette influence est considérable : « Si les ports français sont insuffisants, c'est qu'ils sont mal administrés... » « si les grands ports étrangers progressent et sont prospères, c'est qu'au contraire ils sont bien administrés. Il n'y a là qu'une question d'administration ¹³¹. » Cette opinion paraît excessive et l'administration peut faire état des travaux du X^e congrès de navigation, à Milan, où la question avait été posée sous la forme : « Quelle est l'influence sur le trafic des ports, de leurs divers modes d'exploitation et d'administration ? »

M. Joly, qui représentait la France, avait donné une réponse très pragmatique, suivant laquelle tous les systèmes peuvent donner de bons résultats pourvu que l'administration s'occupe de donner aux navires et à la marchandise le traitement le plus favorable, en facilitant les opérations, en réduisant les formalités, en allégeant les charges, et qu'elle s'inquiète de disposer de quais suffisamment spacieux et de l'outillage le plus perfectionné. Mais c'était là « répondre à la question par la question » en définissant les buts d'une bonne administration et non pas les formes juridiques qu'elle devait revêtir. M. Joly exprimait cependant, à coup sûr, la doctrine officielle ¹³².

Plus précis, le conseiller de l'intendance des bâtiments de Stettin avait proposé qu'on confie l'administration du port à un « collège unique de fonctionnaires, de représentants des collectivités locales et d'entrepreneurs ». Par contre, il estimait « qu'il ne faut pas attacher une importance exceptionnelle à la forme extérieure que revêt l'autorité administrative... » « Il n'y a d'important que la composition de l'administration ainsi que les bases qu'on lui a données et sur lesquelles elle travaille... » « Puis, ce qui n'est pas le moins à considérer, l'esprit dans lequel elle conduit ses affaires. »

Cette opinion est très importante, car elle pose le problème sur le plan éthique plus que sur le plan juridique. Or, c'est finalement à elle que se rallieront certains milieux économiques, et c'est souvent sur ce plan, de science et de déontologie administrative, que se posent les problèmes.

Un haut fonctionnaire italien préconisait la création d'un

131. Lecarpentier, *op. cit.*, p. 172.

132. Citation dans le rapport Janet, *cité*.

« office » gouvernemental chargé des ports, l'Etat étant représenté dans le port par un agent directement responsable de toute l'administration auquel seraient subordonnés tous les services portuaires. Mais « rien n'empêche qu'il soit assisté d'un conseil groupant les usagers ». C'était là exposer un schéma déconcentré sur le plan national, concentré sur le plan local, avec une apparente décentralisation résultant de la consultation des usagers, mais sans répondre à la question posée.

210. — Comme appoint à la doctrine administrative, il faut faire état du projet de J.-B. Hersent, ingénieur et chef d'entreprise, exposé en 1917. Hersent¹³³ propose de concéder les ports soit à des sociétés privées d'un type spécial, soit aux chambres de commerce, mais place celles-ci après celles-là. Le « comité exécutif » du port serait composé de personnalités compétentes et responsables, à la façon des conseils d'administration des sociétés anonymes, nommés par les actionnaires, et auxquels se joindraient des membres nommés par l'Etat. Un comité de direction de cinq membres, comprenant le directeur général, le président et trois chefs de service dont au moins deux ingénieurs, assurerait l'exécution des décisions du comité exécutif.

La tendance de ce projet est plus nettement favorable aux techniciens que les projets consulaires. Cette tendance ne doit pas être négligée ; l'opposition commerçants-ingénieurs que nous découvrons ici correspond à l'opposition administrateurs-ingénieurs que l'on trouve incontestablement dans le secteur public. La position d'Hersent, qui admet d'emblée une large participation de l'Etat à la gestion de l'organisme à créer, est certainement plus proche de celle du ministère des Travaux publics que la position des chambres de commerce.

211. — Ayant réfuté la doctrine consulaire et ayant mis en valeur ses graves insuffisances, l'administration va mettre en forme sa propre doctrine.

B. — L'ÉLABORATION DE LA DOCTRINE ADMINISTRATIVE

212. — L'administration a élaboré une doctrine sous l'influence de l'enquête Bergougnon sur le port de Gênes ; elle a ensuite maintenu le principe que l'autonomie des ports était une forme de décentralisation par service, fortement déconcentré au profit de fonctionnaires techniques.

133. *Les grands travaux publics*, 1917.

213. — En 1907¹³⁴, le ministre des Travaux publics ordonne une enquête sur le fonctionnement du port de Gênes, organisé par la loi italienne du 12 février 1903, et confié à un établissement public, le « Consorzio autonomo des porto di Genova ».

Le conseil d'administration du Consorzio est constitué de représentants de l'Etat, des collectivités locales, des chambres de commerce, des ouvriers du port, soit en tout dix-neuf membres. L'Etat est représenté dans le conseil par le président du Consorzio, le directeur du port, l'inspecteur du génie civil, deux fonctionnaires des chemins de fer et le directeur des douanes. La province est représentée par deux membres ; la commune de Gênes par deux membres ; les villes contribuant aux dépenses du port pour une part supérieure à la contribution annuelle imposée par la loi¹³⁵, les chambres de commerce de Gênes, Milan et Turin ont chacune un siège ; deux sièges sont réservés aux ouvriers du port.

Le président du Consorzio n'est pas élu par le conseil, mais nommé par le gouvernement et a, sous ses ordres, un directeur qui ne relève que de lui. En fait le président est à la fois le président et le directeur, tels que les entend le droit français¹³⁶. En effet, comme agent du gouvernement, le président peut requérir le travail des entreprises et des ouvriers du port et il peut requérir la force publique ; ses décisions ne sont pas susceptibles d'appel ou d'opposition. En matière contentieuse, les litiges relatifs au travail, aux opérations portuaires ou au service du port peuvent être portés devant lui, si le taux du ressort est inférieur à un chiffre fixe ; au-dessus, ils sont portés devant l'autorité judiciaire.

Le président, d'autre part, assure l'exécution des décisions qui sont prises par le Consorzio.

Le Consorzio dispose de l'ensemble des ressources provenant de l'exploitation du port, à l'exception des droits de quai¹³⁷ qui ont été conservés par l'Etat ; il possède une grande partie de l'outillage portuaire, qu'il exploite lui-même ou qu'il concède. Il exécute les travaux ordinaires et extraordinaires et l'entretien des ouvrages.

Il doit « favoriser dans les formes légales et avec tous les moyens pouvant rentrer dans sa compétence, l'organisation et l'amélioration des autres services du port, comme aussi régler et discipliner également tout genre de prestation de travail personnel, fait par les individus attachés aux travaux et aux services du port ». D'autre part, « le Consorzio » n'aura pas à veiller à tout ce qui concerne les travaux, les servitudes, les services militaires de terre

134. Dépêche ministérielle du 6 mai 1907 chargeant M. Bergougnon, ingénieur en chef des ponts et chaussées, de l'étude du consorsion du port de Gênes. L'intéressé séjourne à Gênes du 1^{er} au 22 juin 1907 et du 21 au 25 octobre. Rapport publié au *J.O.* du 12 décembre 1907, annexe n° 81.

135. Soit 20 % pour l'ensemble des communes et des provinces.

136. Byé, *Le port de Gênes et le port de Marseille*, chap. 1.

137. Encore dénommés « droits d'ancrage ».

et de mer, le pilotage, la police judiciaire, la juridiction pénale maritime du port, la sûreté publique, la santé et la douane » (art. 1^{er}, 5^o et 6^o de la loi du 12 février 1903).

Les travaux du Consorzio sont des travaux publics. Tous les avant-projets sont soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics, avis pris du Conseil supérieur des Travaux publics. Le vote du Conseil supérieur doit être acquis dans les trois mois de la présentation des projets ; au delà de trois mois, l'approbation est considérée comme ayant été implicitement donnée.

Le Consorzio est soumis au contrôle technique de deux hauts fonctionnaires des travaux publics et au contrôle financier de deux contrôleurs.

M. Bergougnon, enquêteur, concluait que « la réforme du régime administratif de nos ports pourrait, non pas être calquée sur l'organisation du consortium de Gênes, mais s'en inspirer sur bien des points, pour ce qui concerne notamment le rouage directeur et ses attributions essentielles, les ressources mises à la disposition des ports autonomes, la composition du personnel formé pour partie d'agents de l'Etat et pour partie d'agents propres à chaque port autonome ».

L'influence du consortium de Gênes sur la doctrine administrative est évidente. Dans les ports français comme à Gênes sera faite la différence entre les services de la compétence du Conseil, soit les services concernant l'exploitation technique et commerciale du port, et les services de la compétence de l'Etat, qui sont ceux qui mettent en jeu des pouvoirs de police. L'accent sera mis, comme à Gênes, sur la nécessité de la coordination entre les activités portuaires et, comme à Gênes, un fonctionnaire sera, par doublement fonctionnel, à la fois agent de l'Etat et agent du port.

De même, le conseil d'administration sera conçu de façon très large et réunira, à côté de représentants d'intérêts locaux, des représentants d'intérêts régionaux et nationaux.

214. — L'influence du régime du consorzio de Gênes sur le régime français est d'autant plus évidente qu'à l'époque, l'administration française, hostile à l'autonomie, n'a pas de doctrine.

Nous avons vu plus haut la position très vague prise au Congrès de 1095.

En 1907, Colson écrit : « Tout ce qu'on pourrait faire chez nous, dans la voie de l'autonomie locale des ports, serait d'étendre les concessions faites soit à des compagnies comme celle des docks de Marseille, soit aux Chambres de commerce, pour mettre à la disposition du public les services assurant l'exploitation, les manutentions et le magasinage dans des conditions analogues à celles qui sont réalisées si utilement dans les docks anglais ou à Hambourg. »

Le même auteur estime que « le succès de la tentative faite à Gênes, dans le sens de l'autonomie, est loin d'être démontrée ¹³⁸ ».

215. — La doctrine administrative va cependant être exposée au fur et à mesure du mouvement législatif, de 1909 à 1965. On la trouve donc successivement dans le projet transmis aux Chambres de commerce et au Congrès des ports de 1909 ¹³⁹, dans le rapport de présentation de la loi du 5 janvier 1912 ¹⁴⁰, dans la présentation de la loi du 5 juin 1920 ¹⁴¹, dans l'exposé du projet de loi sur la réforme du régime administratif et financier des grands ports maritimes, établi en 1961 par les services du ministère des Travaux publics dit « projet Buron », dans les travaux préparatoires de la loi du 29 juin 1965.

Le rapport de présentation de la loi du 5 janvier 1912 pose les premiers principes suivants :

1° « L'Etat a pour mission d'assurer à la nation un système complet et sans cesse perfectionné de voies de communications... il ne saurait se désintéresser des ports de commerce qui forment le complément indispensable de son réseau de communications extérieures. »

En conséquence, il doit conserver la haute main sur les travaux des ports ; l'organisme à créer dans le but de réaliser une décentralisation nécessaire doit être certes doté d'un pouvoir de décision propre, mais « dans les limites compatibles avec la nécessité de sauvegarder les intérêts généraux dont l'Etat a la charge ».

Cette analyse économique, basée sur le rôle joué par les ports en matière de commerce extérieur, est complétée en 1961 par une analyse du rôle des ports comme pôles de développement intérieurs : « Les ports maritimes constituent, comme tous les équipements de base, des catalyseurs de l'économie nationale ; les investissements qui y sont réalisés ont un effet multiplicateur par l'accélération des progrès de l'économie régionale et générale qu'ils provoquent ¹⁴². »

2° « La gestion des ports doit être assurée au point de vue tant de l'intérêt national que de l'intérêt local. L'ensemble des commerçants et des industriels du pays, de la masse des producteurs et des consommateurs, « en un mot la nation tout entière » est intéressée à la gestion des ports. L'Etat, unique représentant autorisé des intérêts nationaux » ne peut se décharger sur une Chambre de commerce locale du soin de gérer le port.

3° « Les ports les plus riches ne sauraient accomplir certains

138. *Cours d'économie politique*, livre VI, p. 373 et 391.

139. Voir même section, § 1, sous-paragraphe B, n° 194.

140. D.P. 1912-IV-70 ; exposé des motifs, *J.O.*, 13 avril 1910, annexes, p. 2 et 3.

141. Rapport Brindeau au Sénat, 23 mars 1920, p. 42.

142. Rapport accompagnant le projet Buron, septembre 1961, p. 3.

grands travaux dans le concours financier de l'Etat. » Or, une subvention suppose un contrôle, qui serait du reste nécessaire, même sans concours financier de l'Etat, à cause des intérêts nationaux en jeu.

Nous retrouverons ce problème à propos des investissements portuaires ; il a fait en effet l'objet d'une nouvelle analyse, conduisant à distinguer avec netteté « les responsabilités propres de l'établissement (essentiellement industrielles et commerciales) des responsabilités de l'Etat (qui concernent les travaux publics)¹⁴³.

4° « Hier le port n'était personne et c'était tout le monde » ... « tous parlaient en son nom, émettaient des vœux. Le port aura donc sa personnalité propre. Il sera maître de son budget ; il pourra utiliser comme il l'entend les ressources qui l'alimentent il ne sera plus tenu par la spécialisation des péages. Rien ne se fera en dehors du conseil du port ou contre lui ; la coordination sera assurée. »

Ce principe de la personnalité portuaire et de l'unité de gestion est réaffirmée en 1920 et en 1961 : il convient de « voir clair¹⁴⁴ » dans la gestion du port ; mais ce quatrième principe de 1912 a été sensiblement altéré quant à la libre capacité du port à disposer de ses ressources.

216. — Ces quatre points essentiels de 1912 ont été complétés pendant la guerre par le choix d'un nouveau mode de gestion, choix sans doute contenu dans les dispositions de 1912, mais qui n'avait pas été affirmé explicitement.

En effet, le titre de la Circulaire ministérielle du 23 avril 1919 est le suivant : « Mesure à prendre pour assurer la décentralisation des affaires et des procédures administratives, et l'industrialisation des ports maritimes, et *pour substituer un régime industriel au régime administratif d'avant-guerre.* »

217. — Un cinquième point de la doctrine administrative apparaît dans la présentation de la loi du 12 juin 1920 : La nécessité de faire diriger le port par un agent unique qui « doit avoir la haute main sur l'administration générale du port », en particulier parce qu'il doit y avoir des conflits entre administrations dépendant de ministères différents. Il doit donc exister, à côté du conseil chargé de gérer le port, un directeur chargé de diriger les services.

218. — Depuis cette époque, et réserve faite pour ce qui a été dit concernant l'utilisation des ressources du port, la doctrine n'a pas varié ; elle a été rappelée par M. Marc Jacquet, ministre des Travaux publics, lors des débats à l'Assemblée nationale, qui ont

143. *Idem*, p. 19.

144. *Idem*, p. 18.

précédé le vote de la loi du 29 juin 1965¹⁴⁵ : « La gestion des ports doit être confiée à un organisme unique »... la pierre angulaire de ce régime est le conseil d'administration » ... « l'Etat reconnaît l'importance de l'établissement dans la vie locale, bien que les intérêts nationaux l'emportant généralement dans un grand port » ... « il est de règle absolument générale que tout établissement public possède un budget et le soumette à l'approbation de l'autorité du tutelle ».

Mais cette doctrine s'est enrichie sur un point, que nous ajouterons à l'énumération précédente :

7° « Le plan fixant, pour le port, la liste et le volume des opérations à effectuer, trace à l'avance son programme global¹⁴⁶. » Par contre, le conseil du port établit le programme et le soumet aux autorités de tutelle. Cette politique ne s'applique qu'aux dépenses d'équipement ; par contre, « le choix des équipements, l'adaptation des tarifications, la conduite générale de l'exploitation vis à vis des usagers¹⁴⁷, l'action commerciale » sont entièrement de la compétence du Conseil d'administration. Mais en précisant le rôle de celui-ci, le ministre en limitait du même coup la compétence : L'autonomie est limitée à la gestion, les décisions essentielles sont centralisées au niveau national, particulièrement en ce qui concerne les équipements lourds.

219. — Les sept points de la doctrine administrative peuvent être ramenés à deux notions essentielles ; sur la première, la doctrine administrative et la doctrine consulaire coïncident exactement ; sur la seconde, elle diffèrent totalement.

Ainsi :

A) La notion de port maritime est une notion unitaire.

« La gestion d'un port doit être assurée par un organisme unique ; Les ressources et les dépenses de cet organisme doivent être rattachées à un budget unique... toutes les propositions d'investissement, de tarification, de gestion... doivent émaner du Conseil » : il y a unité de gestion et décentralisation¹⁴⁸.

B) La notion de port maritime est une notion étatique :

Dans le langage courant, le mot autonomie éveille une idée de quasi-indépendance, de pouvoir de décision presque souverain à des autorités purement locales. « Or, on se tromperait singulière-

145. 8 avril 1965, *J.O. A.N.*, p. 662.

146. *Idem*, p. 663.

147. Et non pas vis-à-vis des autres services publics, qui relèvent du Directeur, agent du pouvoir central ; la nuance est importante.

148. D. Laval, *Marine marchande*, 1965, p. 88 ; *La politique portuaire de la France*. Dans le même sens D. Velitchkovitch et C. Brossier, *Réflexions sur une politique portuaire*, 1967, p. 99. Mais cette unité de gestion n'exclut nullement l'existence d'un secteur privé portuaire. Voir plus loin, chapitre IV, section II, § 1, sous-graphique B.

rement si on attribuait ce sens habituel à l'autonomie des ports de commerce. La loi... n'a créé qu'une forme d'administration, certainement moderne mais néanmoins agrégée à l'Etat lui-même, dont elle n'est au fond pas distincte sur beaucoup de points ¹⁴⁹. »

S'il y a donc décentralisation, il y a décentralisation, coordonnée ¹⁵⁰ et contrôlée, dans un régime de planification étatique.

Or, cette doctrine va elle-même être mise en cause, en partie pour des raisons politiques, par la doctrine socialiste.

C. — LA RÉFUTATION DE LA DOCTRINE ADMINISTRATIVE PAR LA DOCTRINE SOCIALISTE

220. — Ni en 1912, ni en 1920, les milieux socialistes et syndicalistes ne manifestent d'intérêt pour le problème de l'autonomie des ports.

La loi du 5 juin 1912 prévoyait que le conseil d'administration du port comprendrait un ouvrier du port et que « la composition du corps électoral et les conditions d'éligibilité pour la nomination de cet ouvrier seraient déterminées par règlement d'administration publique ¹⁵¹ ».

La loi du 12 juin 1920 reprenait ces dispositions. Par contre, aucune représentation des agents du port n'était organisée, « le directeur ne devant pas risquer d'être mis en accusation par un de ses subordonnés ¹⁵² ».

221. — En 1965, la doctrine socialiste a fait l'objet de divers exposés au Parlement, lors de la discussion du projet de la loi sur la réforme des ports maritimes de commerce.

La doctrine socialiste se déclare tout d'abord opposée à une apparente décentralisation que ne serait, en fait, qu'une centralisation « technocratique ¹⁵³ ». L'Etat intervient de façon excessive dans la nomination du directeur ¹⁵⁴, la composition du conseil d'administration fait une trop large part aux représentants du pouvoir central ¹⁵⁵ au détriment des collectivités locales et des représentants des personnels : « L'Etat prend directement en mains la gestion des grands ports ¹⁵⁶ », observation remarquable si l'on note

149. Lévêque, *L'autonomie du port de Bordeaux*, p. 4.

150. M. Marc Jacquet, *J.O.*, Débats, A.N., p. 662.

151. Art. 3, 7°.

152. Sénat, 8 juin 1920, p. 903.

153. L'un des défenseurs de cette thèse, M. Dumortier, affirmant ne donner aucune sonorité déplaisante à ce terme, *J.O.*, Assemblée nationale, 9 avril 1965, p. 665.

154. M. Dumortier, *idem*.

155. M. Cermolacce, Assemblée nationale, 8 avril 1965, p. 680.

156. M. David, Sénat, 13 mai 1965, p. 250.

qu'il a toujours détenu cette gestion depuis 1790. Les chambres de commerce ne doivent pas être purement et simplement dépouillées¹⁵⁷ et il est reproché au gouvernement d'opérer ce dépouillement, c'est-à-dire la reprise des concessions d'outillage.

L'autonomie des grands ports doit entraîner pour eux des faveurs de l'Etat qui, du reste, les autorise à créer ou à participer à la création de zones industrielles portuaires. La doctrine socialiste estime qu'il en résultera une concentration des investissements qui nuira aux ports moyens et aux petits ports et qui est contraire à une véritable politique de décentralisation régionale. Or, les ports secondaires jouent un rôle essentiel dans l'économie régionale ; ils constituent d'importants pôles d'attraction. En opposant l'intérêt national à l'intérêt régional, le gouvernement infirme ses déclarations sur la mise en œuvre des programmes d'action régionale.

La raison d'être d'une telle politique ne peut être recherchée que dans la volonté du pouvoir de favoriser la concentration capitaliste au profit des monopoles et des groupes financiers : « On s'achemine en suivant cette voie, vers la création de véritables zones portuaires et industrielles jouissant d'un exorbitant privilège d'exterritorialité, échappant, y compris pour l'emploi de la main d'œuvre, à tout contrôle et à toute intervention possible des collectivités publiques et des organisations syndicales¹⁵⁸. »

222. — En conséquence, la doctrine préconise le schéma suivant, qui doit permettre la mise en œuvre d'une véritable autonomie portuaire, génératrice de développement économique dans l'intérêt général :

— Conseil d'administration comprenant une majorité non liée à l'Etat et aux monopoles, mais formée par les représentants des collectivités locales élues (municipalités, conseils généraux, travailleurs du port) et par les délégués des milieux économiques portuaires (chambres de commerce, auxiliaires de transport, etc.). Les représentants de l'Etat et les personnalités nommées par lui ne doivent pas représenter plus du tiers du conseil.

— Directeur nommé par le pouvoir central sur proposition du conseil d'administration du port.

— Large autonomie financière impliquant l'établissement du budget et la possibilité d'utiliser les crédits conformément aux besoins reconnus par le conseil d'administration.

— Large concours financier de l'Etat en ce qui concerne les travaux d'infrastructure.

— Stabilité de l'emploi.

Tous les amendements qui tentaient de mettre en œuvre, au

157. M. Abel-Durant, Sénat, 13 mai 1965, p. 251.

158. M. Cermolacce, cf. note 542.

moins partiellement, ce programme, ont été repoussés¹⁵⁹. L'un d'entre eux, en particulier, visait à donner un tiers des sièges du conseil d'administration à la chambre de commerce du port, un tiers aux représentants des collectivités locales et des ouvriers du port, un tiers aux représentants de l'Etat et des usagers¹⁶⁰.

223. — Il est difficile de se prononcer sur cette doctrine qui est, sur certains points, semblable à celle des chambres de commerce. Cette similitude en fait la faiblesse et en souligne l'opportunisme politique : on comprend mal en effet, qu'aucune allusion ne soit faite par des socialistes à un régime d'économie planifiée qui mettrait évidemment en échec la liberté d'action du conseil d'administration en matière d'utilisation des crédits. Or, si cette allusion n'a pas été faite, cela a été dans le but de ne pas effrayer les milieux du commerce, plus favorables à une économie concertée qu'à une économie planifiée.

On peut comparer cependant cette doctrine à celle mise en œuvre dans des pays à tradition socialiste moderne, les pays scandinaves.

A Copenhague, le régime du port, fixé en dernier lieu en 1912, doit plus à des traditions historiques qu'à une volonté politique. Mais le fait qu'il n'ait pas été modifié est cependant caractéristique. Le port constitué en société, soumise au droit privé, est administré par un conseil d'administration de seize membres, dont deux représentant l'Etat, huit les collectivités élues (dont le parlement danois), six les milieux du commerce et de l'industrie. On ne constate pas qu'il y ait des représentants des syndicats et des ouvriers du port.

A Göteborg, sur neuf membres du conseil d'administration six sont élus par le Conseil municipal, deux par la Chambre de commerce, un est nommé par le gouvernement.

A Oslo, la gestion est « absolument autonome et locale¹⁶¹ » : sur les onze membres du Conseil, dont neuf sont élus, cinq représentent des collectivités élues ; il y a deux représentants du personnel et des ouvriers, mais ils n'ont pas le droit de vote.

A Stockholm, la gestion est entièrement municipale.

159. Voir Assemblée nationale, 8 avril 1965, sur le régime d'enquête préalable à la fusion des ports, p. 686 ; sur le concours supplémentaire à apporter par l'Etat aux ports pour leurs dépenses d'infrastructure, 9 avril 1965, p. 733 ; sur la nomination du directeur, *idem*, p. 738 ; sur les avantages acquis au personnel et la forme sous laquelle ils seront conservés, *idem*, p. 742 ; sur la composition du conseil d'administration, 3 juin 1965, p. 1766 ; sur la situation de certains personnels, *idem*, p. 1767 ; voir aussi Sénat, 13 mai 1965, p. 267.

160. Le texte de l'article 9 de la loi prévoit que la moitié des membres est désignée par les Chambres de commerce, les collectivités locales, les représentants des ouvriers ; l'autre moitié est désignée par l'Etat.

161. Dumortier, *op. cit.*, p. 48.

En fait, dans tous ces cas, on semble avant tout soucieux d'assurer la gestion outil économique par des personnels compétents et l'*a priori* doctrinal passe au second plan. La doctrine socialiste française, dont l'exposé manque de sérieux et de réalisme, ne pourrait être appréciée qu'à la lumière de sa mise en forme en un texte précis.

SECTION II

LE DROIT POSITIF DE L'AUTONOMIE

224. — La seconde section de ce chapitre sera consacrée à l'étude du droit positif français de l'autonomie. Cet exposé sera donc essentiellement analytique et devra suivre un ordre chronologique, seul susceptible d'assurer la clarté de l'exposé d'une évolution qui s'est traduite, en particulier, par un contrôle grandissant de l'Etat.

Deux périodes peuvent être distinguées, correspondant à deux régimes différents d'autonomie. Cette section sera en conséquence, divisée en deux paragraphes :

§ 1. — Le régime facultatif de l'autonomie ;

§ 2. — Le régime obligatoire de l'autonomie.

*
* *

§ 1. — *Le régime facultatif de l'autonomie*

225. — Ce régime caractérise la législation de 1912 et de 1920 : Le libre choix laissé aux chambres de commerce entre le maintien du régime en vigueur, caractérisé par l'exploitation des outillages en concessions, et le régime nouveau, résulte d'un accord tacite avec les compagnies consulaires. Ni en 1912, ni en 1920, le ministère des Travaux publics n'est guère favorable à l'autonomie ; il est logique qu'il accepte un régime facultatif.

Le régime de 1912 à été presque inappliqué et l'on peut parler de son échec partiel (A) ; le régime de 1920 a eu un succès limité et n'a été appliqué qu'aux ports du Havre et de Bordeaux (B.)

A. — L'ÉCHEC PARTIEL DE LA LOI DU 5 JANVIER 1912

226. — La loi du 5 janvier 1912, décide dans son article premier, que l'administration d'un port maritime de commerce peut être confiée à un conseil qui prend le nom de conseil d'administra-

tion du port¹⁶². Le port est un établissement public (art. 7) investi de la personnalité civile et soumis aux règles générales qui régissent la gestion des deniers publics.

227. — Les principaux caractères du régime établi sont les suivants :

1° L'application de la loi est facultative : « Ce n'est pas une loi obligatoire¹⁶³ » ... les chambres de commerce sont libres de demander le nouveau régime ou de demeurer dans le statu quo avec leurs attributions actuelles¹⁶⁴. L'enquête prévue doit leur permettre de résister à d'éventuelles pressions.

Outre son caractère facultatif, la loi a un caractère expérimental ; « il est essentiel de laisser le temps se prononcer sur la valeur des réformes qui ont été entreprises » ... « c'est une loi d'essai, incontestablement¹⁶⁵ », mise en vigueur là où les pouvoirs locaux et l'Etat estimeront qu'elle doit être appliquée .

Conséquence de ce caractère facultatif, la transmission des concessions d'outillage administrée par les chambres de commerce au port autonome ne se fera qu'avec l'accord de ces chambres ; par contre, les concessions accordées aux particuliers pourront toujours être rachetées par le port autonome aux conditions prévues par le cahier des charges. Lorsqu'un outillage entièrement nouveau doit être créé, il est établi par le port autonome ; si l'outillage à créer n'est que l'extension ou le complément d'un outillage existant, il peut continuer à être confié au précédent concessionnaire¹⁶⁶.

2° La circonscription du port est définie par décret ; elle fait

162. La loi emploie le terme « conseil d'administration » et l'avant-projet le terme « comité exécutif ».

163. Travaux préparatoires : 1° *Chambre des députés*. Projet de loi présenté par M. Briand, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes, Millerand, ministre des Travaux publics, des Postes et Télégraphes, Jean Dupuy, ministre du Commerce et de l'Industrie, Cochery, ministre des Finances et le vice-amiral Boué de Lapeyrère, ministre de la Marine, le 19 octobre 1909 (annexe n° 2272, *J.O.* du 13 avril 1910, p. 1). Rapport de M. Chaumet, le 18 février 1910 (annexe n° 3113, *J.O.* du 26 mai 1910, p. 140). Avis présenté au nom de la Commission des Travaux publics par M. Brindeau, le 21 mars 1910 (annexe n° 3242, *J.O.* du 5 juillet 1910, p. 376). Déclaration de l'urgence et adoption, sans discussion, le 29 mars 1910 (*J.O.* du 30 mars 1910, p. 1751).

2° *Sénat*. Présentation le 31 mars 1910 (annexe n° 211, *J.O.* du 26 juin 1910, p. 930). Rapport de M. Peytral, le 6 juin 1911 (annexe n° 186, *J.O.* du 20 août 1911, p. 769). Première délibération, discussion et adoption, le 10 novembre 1911 (*J.O.* du 11 novembre 1911, p. 1347). Deuxième délibération, discussion et adoption, le 21 décembre 1911 (*J.O.* du 22 décembre 1911, p. 1595).

164. Rapport Peytral au Sénat, p. 769.

165. M. Augagneur, ministre des Travaux publics, Sénat, 10 novembre 1911, *J.O.*, p. 1348.

166. Exposé des motifs de la loi.

partie du domaine public. Les droits et obligations de l'Etat, en matière de travaux publics, sont confiés au conseil d'administration dans les mêmes conditions qu'aux compagnies de chemins de fer.

Cette dernière disposition a été ajoutée au projet primitif du gouvernement, à la demande des chambres de commerce¹⁶⁷. Le conseil du port apparaît ici comme concessionnaire du domaine public, sous la surveillance de l'Administration. Le gouvernement avait donné son accord à l'adjonction, en estimant que « l'application pure et simple de la législation des chemins de fer à la gestion du domaine public maritime et à la perception de ses produits par le conseil d'administration, était la solution la plus pratique, étant donné que la jurisprudence est depuis longtemps fixée en ce qui a trait au domaine public des chemins de fer... »

3° Les pouvoirs du conseil d'administration sont limitativement énumérés ; ils comprennent des pouvoirs délibérants et des pouvoirs consultatifs. Parmi les délibérations, certaines sont immédiatement exécutoires, d'autres ne sont exécutoires qu'après approbation :

a) Le conseil statue définitivement sur l'entretien, les travaux « n'entraînant aucune modification essentielle dans les ouvrages existants et effectués sans le concours financier de l'Etat », l'outillage, les voies ferrées, les réseaux d'électricité, les services de secours contre l'incendie, les péages locaux temporaires, les baux de moins de dix-huit mois, les emprunts régulièrement autorisés.

Ces dispositions ont pour but de donner satisfaction à l'une des principales revendications des usagers : la simplification des procédures. C'est ainsi, en particulier, que la loi du 7 avril 1902 sur la Marine marchande¹⁶⁸ ne permettait pas de distraire les produits en surplus d'un emprunt ou d'un péage pour d'autres travaux que ceux prévus par l'acte autorisant l'emprunt ou la perception du péage. Désormais, le conseil d'administration pourra agir comme il l'entendra, dès lors qu'il ne dépassera pas les maximums fixés par la loi ou le décret instituant le péage ou autorisant l'emprunt.

b) L'approbation est par contre nécessaire pour les travaux entraînant des modifications essentielles, les travaux effectués avec le concours de l'Etat, les baux de plus de dix-huit mois, les acquisitions et aliénations d'immeubles, les emprunts, l'organisation et le fonctionnement du pilotage¹⁶⁹.

c) Le conseil d'administration est obligatoirement consulté

167. Vœux du Congrès de La Rochelle, août 1909.

168. Chambre, 1899, annexe n° 113, p. 1893. Sénat, annexe n° 41. J.O. du 8 avril 1902.

169. Dans l'avant-projet, le pilotage était de la compétence du conseil d'administration. Les protestations des pilotes ont contrarié cet effort de discipline et d'organisation. Cf. Le Marhadour, *op. cit.*, p. 143.

sur les questions suivantes : Phares et balises, règlements de police des ports, établissement des voies de communication, établissement ou modification des tarifs des voies de chemins de fer ou de voies navigables conduisant au port (art. 4)¹⁷⁰.

4° Le président de la Chambre de commerce est de droit président du conseil, qui comprend quinze membres, dont cinq désignés par la Chambre de commerce du port. Les autres sont, soit des membres de droit désignés par les collectivités locales, soit désignés par décret. Deux des membres nommés par décret sont choisis sur une liste de présentation établie par la chambre de commerce du port. La représentation locale (Chambre de commerce et collectivités locales) est ainsi majoritaire, bien que les membres nommés par décret soient choisis en dehors de la Chambre de commerce.

Les fonctionnaires et agents du port ne peuvent être membres du conseil.

5° L'ingénieur en chef du port assiste aux séances du conseil il en exécute les décisions ; les chefs de service intéressés assistent aux séances du conseil ou doivent se faire représenter.

Le conseil nomme à tous les emplois, sauf détenus par certains personnels du ministère des Travaux publics¹⁷¹.

L'ingénieur en chef est désigné après avis du Conseil et le receveur comptable est nommé par le ministre des Travaux publics et après agrément du ministre des Finances.

6° Les ressources ordinaires du port (droits de quai, péages, produits de l'exploitation et des taxes) couvrent les dépenses d'entretien et de réparations du port et de ses accès, ainsi que les dépenses « annuelles et permanentes » (art. 9). Les ressources extraordinaires (subsidés, produits de péages établis par application des lois sur la Marine marchande, emprunts) couvrent les dépenses qui ne sont pas classées à l'ordinaire.

Mais l'article 8, qui règle la matière, est rédigé sous une forme restrictive : « Le conseil d'administration est autorisé à inscrire au titre des ressources ordinaires : Les droits de quai, les produits de l'exploitation, etc... » Il en résulte que le pouvoir central, à qui il appartient d'approuver le budget, n'est pas tenu d'assurer au Conseil d'administration les ressources que celui-ci à inscrites ; cette inscription n'est qu'une proposition ; le conseil d'administra-

170. Cette disposition a été demandée par les Présidents des Chambres de commerce de façon à permettre une ébauche de coordination entre les services administratifs intéressés à la gestion du port, alors même que certains d'entre eux restent entièrement dirigés et organisés par le pouvoir central et les collectivités locales.

171. « Ingénieur en chef, ingénieurs et commis chargés des travaux du port, officiers et maîtres de port. » Les pilotes sont recrutés « conformément aux dispositions réglementaires qui les concernent ; le receveur comptable est nommé par le ministre des Travaux publics, avec l'agrément du ministre des Finances ».

tion n'a aucune garantie concernant la composition de ses ressources, qui peut varier d'une année sur l'autre, suivant les besoins et la politique du gouvernement. Ces dispositions ambiguës étaient peu encourageantes.

7° Les opérations du conseil sont placées sous le contrôle direct du ministre des Travaux publics qui fait inspecter et vérifier le fonctionnement de tous les services.

228. — La promulgation de la loi est suivie de celle d'un décret du 12 mai 1912 déterminant les formes de l'enquête préalable sur les travaux concernant les ports maritimes ¹⁷² et de nature à simplifier les procédures.

Des commissions de 7 à 9 membres nommés par le Préfet parmi les armateurs, industriels et négociants intéressés, sont constituées en vue des enquêtes sur les avant-projets de travaux d'infrastructure des ports, l'estimation des dépenses, les droits d'usage et les péages à percevoir.

229. — La loi du 5 janvier 1912 devait être suivie d'un règlement d'administration publique. Les chambres de commerce maritimes ayant fait part de leur désir de participer à la préparation de ce règlement, une commission de trente membres fut créée dans ce but ¹⁷³, qui examina le projet gouvernemental, à partir de juillet 1912.

Le projet modifiait la loi en plaçant l'ingénieur en chef, « délégué permanent du conseil d'administration », sur le même plan que le président du conseil ³²⁴ : « Le président du conseil d'administration du port devient une sorte de roi fainéant et l'ingénieur en chef un véritable maire du palais ¹⁷⁵ ».

On a fait observer en effet que du moment que le port était assimilé à une compagnie de chemins de fer, il aurait dû en découler le droit pour le conseil d'administration de nommer le directeur général ¹⁷⁶. En fait, cette interprétation est inexacte, car la loi de 1912 a entendu créer un établissement public dont les attributions en matière domaniale et en matière de travaux publics seraient les mêmes que celles des compagnies de chemins de fer ; mais elle n'a nullement entendu assimiler totalement le régime de gestion du

172. *J.O.*, 1912, p. 4461.

173. Il avait été prévu au cours des débats de la commission que le chef du pilotage assisterait aux séances du conseil, avec voix consultative, comme l'ingénieur en chef : « Ils sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution des décisions prises par le conseil dans limites de sa compétence. » Cette disposition a finalement été écartée. Le Marhadour (p. 148) écrit : « Il a paru qu'il n'y avait pas lieu de placer le chef de pilotage dans une situation particulière à l'égard des autres chefs de services. »

174. Art. 11 et 34 du R.A.P.

175. Le Marhadour, p. 171.

176. Lecarpentier, p. 187.

port à celui des compagnies de chemins de fer qui, du reste étaient des compagnies privées dont les deniers étaient des deniers privés, et qui étaient constituées par les capitalistes au moyen de leurs propres fonds ; au contraire, les ports étaient confiés à des conseils d'administration dont les membres (et certains l'oubliaient facilement) n'avaient pas fait le moindre effort financier.

La guerre de 1914 semble fournir au gouvernement un motif de ne pas appliquer la loi de 1912. A une question écrite d'un député, il répond en 1915¹⁷⁷ que le décret a été adopté en Conseil d'Etat, contresigné par les ministres intéressés, mais que « comme ce régime aurait dû forcément disparaître pendant la durée des hostilités, en raison des nécessités d'ordre général qui dominent dans l'exploitation des ports... il n'est pas question de prendre un règlement qui devrait rester actuellement sans application ».

L'argumentation paraît peu convaincante et on fait observer que les avantages de l'autonomie auraient été appréciés pendant les hostilités ; ce régime a du reste été maintenu à l'étranger, là où il existait¹⁷⁸. Le gouvernement répond que le nouveau régime se concilient difficilement avec celui du droit de quai, perçu dans le premier port touché et dans celui-là seulement, une réforme de l'assiette du droit de quai est à l'étude.

Le règlement d'application publique a cependant été promulgué par un décret du 10 mars 1916¹⁷⁹.

Ce texte rencontre l'opposition unanime des usagers ; le droit pour la Chambre de commerce de s'opposer à l'institution de l'autonomie dans le port, reconnu par la loi, est supprimé et remplacé par la simple indication qu'elle serait appelée à donner son avis (art. 1). Le contrôle du contrôleur des dépenses engagées s'exerce « sur les projets de marchés, de contrats et de décisions engageant des dépenses nouvelles ». Ces deux points permettent de mesurer le fossé qui séparait les conceptions consulaires de celles du gouvernement : les chambres de commerce voulaient un organisme dont l'existence serait subordonnée à leur accord formel, et dont les opérations n'auraient pas subi plus de contrôles qu'elles n'en subissaient elles-mêmes ; le gouvernement créait un établissement public administratif dans le cadre des règles financières classiques.

Mais c'était autant par ce qu'il ne contenait pas que par ce qu'il contenait que le texte paraissait inacceptable.

En effet, le gouvernement ne prenait aucun engagement au sujet de la participation financière de l'Etat, dont le principe était cependant posé dans l'article 9 de la loi.

D'autre part, les usagers avaient conçu une organisation qui

177. Le Marhadour, p. 173.

178. Lettre de M. Bergeon, 21 mai 1915, au ministre des Travaux publics, et réponse au mois de juin.

179. J.O. du 13 mars, p. 2054.

leur paraissait logique : un Directeur général placé sous les ordres du conseil d'administration aurait eu deux subordonnés : un directeur de l'exploitation et un directeur des travaux ; le directeur des travaux aurait été en même temps ingénieur en chef du port et, comme tel, agent du pouvoir central en même temps que du conseil ; mais il n'aurait eu aucun rôle à l'égard de l'exploitation.

Le projet primitif de règlement d'administration publique, soumis à la commission créée en 1912, s'était rapproché d'un tel schéma. Or, dans le texte définitif, le directeur de l'exploitation disparaissait et l'article 13 du décret faisait passer, en fait, l'ensemble des services du port sous les ordres de l'ingénieur en chef, « chargé, sous l'autorité du conseil d'administration, de la direction des services techniques du port ainsi que de la gestion du domaine public dans l'étendue de la circonscription où le conseil exerce ses attributions ».

Cet agent, nommé par le pouvoir central, se trouvait « sous l'autorité » et non sous les ordres du conseil et ne pouvait, en fait, qu'en être indépendant.

Simultanément, le gouvernement organisait, pour les besoins des hostilités, l'exploitation des ports sous une forme purement administrative, avec, cependant, des commissions consultatives dans lesquelles les chambres de commerce, « qui ont une situation acquise, des compétences et une autorité telle que l'administration ne saurait se passer de leur collaboration¹⁸⁰ », étaient représentées.

Le règlement d'administration publique de 1916 reste lettre morte, aucun port ne demandant l'autonomie, car on ne peut, compte tenu de la loi de 1912, forcer les usagers à appliquer un régime dont ils ne veulent pas : « On ne peut attendre du régime ainsi fixé aucune amélioration sur la situation actuelle. A certains égards, il y aurait même aggravation¹⁸¹. » De même, « la loi de 1912 est une loi de façade, rien de plus ; en elle-même, elle est parfaitement vaine et le règlement d'administration publique n'a eu et ne pouvait avoir d'autre résultat que d'enlever aux chambres de commerce les plus intrépides le désir d'en demander l'application¹⁸² ».

230. — Nous avons précisé, dans le titre même de ce sous-paragraphe, que la loi de 1912 n'avait connu qu'un échec partiel. En effet, deux ports ont été administrés sous un régime équivalent : les ports de Saigon et de Haiphong, ce régime ayant du reste assez généralement échappé aux auteurs¹⁸³.

180. Circulaire du 23 février 1919.

181. Guestier, Président de la Chambre de commerce de Bordeaux, cité par Boin, p. 52.

182. Lecarpentier, *op. cit.*, p. 184.

183. Seul Dareste, *Précis de législation coloniale*, § 698 et Desser-

Le port autonome de Saigon a été créé par un décret du 2 janvier 1914, « dans des conditions analogues à celles fixées par la loi du 5 janvier 1912 », et ceci afin que, « doté de l'autonomie, il puisse utiliser rapidement, au mieux des intérêts du commerce, les ressources financières disponibles dont il ne saurait actuellement faire emploi et compléter son outillage, inférieur aux besoins du trafic qui augmente chaque année ¹⁸⁴ ».

Le conseil d'administration, de douze membres, est présidé par le Président de la Chambre de commerce de Saigon. Sa composition reflète la complexité et le caractère spécifique des activités locales.

La Chambre de commerce désigne deux membres, un troisième membre, choisi dans la Chambre ou hors de la Chambre dans certaines catégories professionnelles, et fournit au gouverneur général une liste sur laquelle celui-ci choisit un quatrième membre. Le conseil colonial choisit deux membres, dont un sujet français ; les collectivités locales (Saigon et Cholon) choisissent chacune un membre ; deux membres sont choisis par le gouvernement général et un membre représente la Chambre de commerce chinoise de Cholon.

Le gouverneur de la Cochinchine et l'inspecteur général des Travaux publics de l'Indochine ont entrée au conseil, mais ne votent pas ; l'ingénieur en chef de la colonie est chargé de l'exécution des décisions du conseil.

Les pouvoirs du conseil sont les mêmes que ceux établis par la loi de 1912.

Ce système, qui a fait l'objet d'arrêtés d'application et de modifications pour l'harmoniser avec le régime français de la loi de 1920 ¹⁸⁵, a été étendu au port de Haiphong ¹⁸⁶ et a fonctionné sans difficulté.

B. — LE SUCCÈS LIMITÉ DE LA LOI DU 12 JUIN 1920

231. — A partir de 1917, il est visible que le gouvernement français ne désire plus l'application de la loi de 1912, mais son remplacement par un autre régime qui tirera parti des enseigne-

tines, *Le Port de Kaolack*, font état de ce régime. Aucune étude ou thèse sur les ports autonomes n'y fait allusion.

184. Rapport du ministre des Colonies, *J.O.* 10 janvier 1914, Penant 1914, Législation, p. 105 ; *Revue Daresté*, 1914-I-473.

185. A.G. du 15 octobre 1914 (*Revue Daresté*, 1914-I-357) modifié par A.G. du 7 août 1925 (R. 1926-I-623). Composition du conseil d'administration modifiée par D. 31 août 1922 et D. 29 janvier 1927.

186. Décret du 26 juin 1926.

ments apportés par la guerre¹⁸⁷. Les différents projets élaborés par les services du ministère des Travaux publics envisagent un régime obligatoire, dans lequel un directeur, nommé par le ministre de tutelle, recevrait délégation générale de ce dernier et prendrait l'ensemble des décisions concernant la gestion du port.

En même temps, le gouvernement organise des commissions consultatives en élargissant les pouvoirs des commissions créées par le décret du 12 mai 1912¹⁸⁸ et dont les membres sont nommés par le préfet. Ces commissions sont désormais appelées à délibérer « sur toutes les affaires du port » et peuvent « statuer » avec l'accord de l'ingénieur en chef même sur les questions d'outillage, bien que ceux-ci soient concédés aux chambres de commerce.

Ces dispositions sont incontestablement illégales, malgré les précautions prises dans une circulaire d'application insistant sur « la nécessité de concilier l'extension du rôle des commissions d'enquête et les prérogatives des assemblées consulaires » ... « en choisissant les membres de ces commissions parmi ceux de la commission des travaux du port de la Chambre de commerce ».

L'arrêté du 23 février 1919, qui contient ces importantes modifications au régime des ports et à l'équilibre Chambre de commerce-administration locale, doit être modifié deux mois plus tard¹⁸⁹ ; la compétence de la Commission d'enquête locale reste celle définie par le décret du 12 mai 1912 et il est créé un comité consultatif dans chaque port, nommé par le ministre des Travaux publics après avis du préfet et de la Compagnie consulaire. Il comprend obligatoirement les membres de la Commission des travaux du port de la Chambre de commerce ; il est complété par des membres choisis

187. 14 février 1917, vœu de la Ligue maritime française pour que la refonte du décret du 10 mars 1916 soit entreprise d'urgence. En juin 1917, conclusions de la sous-commission des Transports au Sénat qui demande ce que le gouvernement compte faire pour appliquer la loi de 1912 et, éventuellement, en modifier le contenu. Réponse du ministre des T.P. le 21 novembre 1917, accompagnée d'un premier projet de loi daté du 22 juin 1917, refusé par les Présidents des Chambres de commerce réunis le 24 novembre 1917 ; les mêmes protestations sont élevées le 15 décembre 1917 devant la troisième section du Conseil supérieur des travaux publics.

Ces vœux sont ratifiés par l'Assemblée générale des Présidents de Chambres de commerce de France le 18 mars 1918. Le 2 mai 1918, le ministre des Travaux publics entre en contact avec les Présidents de Chambres de commerce ; une réunion préliminaire des Présidents fait décider de demander l'application pure et simple de la loi de 1912 ; les Présidents ont ensuite « la grande joie et la grande surprise » de constater qu'ils sont d'accord avec le Ministre. Mais le second projet ministériel, dit du 11 mai 1918, adressé par le ministre le 15 juillet 1918, revient sur les concessions faites. Il est cependant approuvé par le Conseil supérieur des travaux publics. Réunion des Présidents des Chambres de commerce tenue à Paris, le 24 septembre 1918 et opposition aux nouveaux projets.

188. Voir note 172.

189. 14 avril 1919, *J.O.*, p. 4289. A. du 23 février 1919, *J.O.*, p. 2190.

autant que possible dans la Commission d'enquête créée par le décret du 12 mai 1912.

Cette tentative de l'Administration aura eu pour résultat d'inciter les Chambres de commerce à se grouper dans un nouvel organisme de défense, l'Union des Chambres de commerce maritimes.

Le point de vue des groupements professionnels, pendant cette période où les services du ministère élaborent un nouveau projet de loi, reste le même ; l'autonomie doit rester un régime facultatif¹⁹⁰, la majorité absolue des sièges dans le conseil d'administration doit être assurée à la Chambre de commerce locale, le directeur doit être placé sous le contrôle du conseil d'administration et sous ses ordres directs et exclusifs, les engagements financiers de l'Etat antérieurs au régime nouveau, doivent être tenus¹⁹¹.

232. — Le projet de loi, déposé à la Chambre le 3 juin 1919, est voté sans débat au mois d'octobre, mais fait l'objet d'une assez longue discussion au Sénat¹⁹². La loi est qualifiée « loi concernant l'autonomie des ports de commerce et la simplification des formalités relatives à l'exécution des travaux des ports ».

Les caractères généraux du régime ainsi établi sont les suivants :

1° Le régime reste facultatif (art. 1^{er}), mais le comité régional du groupement économique est obligatoirement entendu au cours d'une enquête préliminaire, qui est obligatoire. L'autonomie portuaire cesse donc officiellement d'être traitée uniquement sur le plan local.

De même, le port autonome peut comprendre un port principal et des ports secondaires ; il y a élargissement de la notion d'établissement portuaire à la dimension de complexe portuaire.

190. Car telle est désormais la crainte qu'inspire la doctrine administrative que les Chambres de commerce préfèrent l'absence d'autonomie à l'autonomie telle que la conçoit le corps des Ponts et chaussées, par le truchement du gouvernement.

191. Cf. réunion du 24 septembre 1918, citée ; aussi conclusions de M. Brindeau, devant le Comité parlementaire du commerce le 14 novembre 1918 : « ... le directeur du port doit être une émanation du conseil d'administration tout en recevant du ministre des Travaux publics l'investiture par décret ; la présentation par le conseil d'administration d'une liste de trois candidats soumis au choix du ministre des Travaux publics pouvant constituer, en ce sens, une procédure très acceptable. »

192. Travaux préparatoires : 1° *Chambre des députés* : dépôt le 3 juin 1919. Rapport de M. Grolard au nom de la commission des Travaux publics, du 8 septembre 1919, annexe n° 6707. Avis de la commission de la Marine marchande, 12 septembre 1919. Avis de la commission du Budget sur rapport de M. Bedouce, 8 octobre 1919, annexe n° 7006. Vote sans débat le 16 octobre 1919, p. 5673.

2° *Sénat* : Dépôt p. 1723, Documents parlementaires, n° 649. Rapport de M. Brindeau au nom de la commission de l'Outillage national, 23 mars 1920, *J.O.*, p. 336. Avis de la commission des Finances, rapport de M. Ronland, 18 mai 1920, annexe n° 204, p. 561. Discussion et vote, 8 juin 1920, p. 903.

Il n'est rien précisé en ce qui concerne les concessions d'outillage des chambres de commerce mais ce silence signifie cette fois qu'il est souhaitable qu'elles soient reprises par le nouvel établissement¹⁹³.

2° Les droits et obligations de l'Etat sont conférés au port « dans les mêmes conditions qu'aux administrations de chemin de fer ».

3° L'administration du port n'est plus « confiée » au conseil, mais à un « organisme local » (art. 1^{er}) et elle est assurée « par un conseil et par un directeur ».

Le directeur est l'agent du conseil d'administration dans toutes les matières qui sont de la compétence de cette assemblée ; comme agent du pouvoir central, il coordonne l'action des différents services (art. 15¹⁹⁴).

Ainsi a été résolu, malgré les réticences des représentants du commerce, le problème de la direction du port. Ces représentants considéraient que « le conseil aurait fait aussi bien pour assurer l'utilisation la plus économique et la plus rationnelle de capacités réceptives des ports¹⁹⁵ » et avaient proposé la formule « l'administration du port est assurée par un conseil assisté d'un directeur ».

Le directeur est choisi sur une liste de trois candidats établie par le conseil d'administration.

4° Les attributions du conseil d'administration sont élargies ; toute énumération limitative a disparu ; une restriction subsiste, « concernant les projets de travaux qui entraînent des transformations ou des modifications essentielles dans les ouvrages ou accès du port qui sont effectués avec le concours financier de l'Etat » (art. 10).

Le conseil « est appelé obligatoirement à donner son avis sur toutes les questions relevant des services publics et intéressant le port » (*idem*).

Il paraît incontestable que cet élargissement des attributions du conseil d'administration est la contrepartie de la mise en place d'un directeur, agent du pouvoir central, celui-ci ayant, grâce à la présence de ce haut fonctionnaire, les garanties nécessaires en ce qui concerne la gestion du port¹⁹⁶.

L'approbation des décisions du conseil d'administration est

193. Cf. rapport Brindeau, note 192-2°.

194. Voir chapitre 7.

195. Opinion des Chambres de commerce, exprimée par M. Brindeau, Sénat, 8 juin 1920. Mais ceci laisse entier le problème de la coordination entre services administratifs, que le conseil n'avait pas qualité pour assurer.

196. D'autre part, la prise de position commune des Chambres de commerce les a rendues plus fortes. Des assurances concernant leur rôle, le régime des concessions, leur association à l'élaboration du règlement d'administration publique, le caractère facultatif du nouveau régime, leur avaient été données au cours de réunions officielles organisées par le ministère des Travaux publics en mars 1920.

tantôt explicite, tantôt implicite, suivant qu'il statue définitivement ou non (art. 14).

5° La présidence du conseil d'administration n'est plus assurée de droit par le président de la Chambre de commerce. Le président et le vice-président du conseil sont élus par celui-ci.

6° Le port dispose désormais sans ambiguïté¹⁹⁷ des ressources telles que les droits de quai, péages, etc. L'Etat participe à l'entretien des accès.

7° Le titre II de la loi, revenant sur les dispositions de la loi du 27 juillet 1870¹⁹⁸ qui dispose que les travaux publics ne peuvent être autorisés que par une loi¹⁹⁹ assouplit la procédure en disposant que les travaux peuvent être autorisés par décret lorsque la part des dépenses incombant à l'Etat est comprise entre un et dix millions²⁰⁰. Diverses autres mesures, fixant les délais dans lesquels les ministres intéressés doivent faire connaître leur avis sur les travaux, sont introduites, qui sont destinées à accélérer les procédures.

8° Mais ce régime est un régime d'association. La Chambre de commerce locale est en minorité : le conseil comprend des membres désignés par la compagnie consulaire, et, en nombre égal, des membres nommés par décret dont certains, il est vrai, sont nommés sur une liste établie par la Chambre ; à ces deux catégories viennent s'ajouter deux représentants des collectivités locales et un ouvrier du port²⁰¹.

233. — La loi du 12 juin 1920 est complétée par un règlement d'administration publique du 23 septembre 1921²⁰².

Ce règlement complète les organes du port autonome en donnant au conseil d'administration la possibilité de constituer dans son sein un comité de direction et de lui déléguer certaines de ses attributions (art. 13). Les mesures d'application de cette règle sont fixées par le conseil d'administration et approuvées par le ministre des Travaux publics.

197. Le projet de loi du 22 juin 1917 attribuait 1/3 des droits de quai au conseil d'administration, les 2/3 à l'Etat.

198. *Bulletin des lois*, 3^e série, n° 1832, n° 17954.

199. Dispositions sur lesquelles le Sénat avait refusé de revenir lors du vote du programme Baudin. Mais en 1920, la commission du Budget avait déclaré : « Il faut à tout prix un régime financier nouveau permettant l'exécution plus rapide des travaux. »

200. Soit environ 3 millions en 1966 ; cf. D. 59-136 du 7 janvier 1959 : un décret en Conseil d'Etat suffit au delà de 10 millions et une décision du Ministre lorsque la part de l'Etat est égale ou inférieure à 10 millions.

201. Loi du 12 juin 1920, art. 4.

202. Préparé par une commission interministérielle de 33 membres, dont 8 représentants des Chambres de commerce, 3 des usagers dont le représentant de l'Association des Grands ports ; un comité de rédaction de 6 membres comprenant 2 représentants de l'Association et de l'Union des Chambres de commerce maritimes. Le texte est communiqué à l'Association et à l'Union.

L'autorité du président sur le directeur est affirmée par le principe suivant lequel « le président du conseil d'administration exerce un contrôle permanent sur le personnel et sur la gestion des affaires du port. Il veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil » (art. 15).

La sphère de compétence du port autonome est étendue par l'article 18, qui précise que l'organisme peut être chargé, sur la demande du conseil, de la gestion de certains services publics en connexité avec ceux du port, tels que pilotage, remorquage²⁰³, balisage à l'intérieur du port ou dans ses accès, services sanitaires, de sauvetage ou d'incendie, police et surveillance des quais, exploitation des voies ferrées des quais, etc.

Par contre, il n'est pas organisé de contrôle des dépenses engagées²⁰⁴.

On peut estimer en conclusion que le régime ainsi établi correspondait à la définition qui en avait été donnée par le rapporteur de la loi du 12 juin 1920 au Sénat, M. Brindeau : « L'autonomie est un régime assurant au port, avec la personnalité civile et l'unité d'administration et de direction, une liberté et une indépendance très larges par rapport au pouvoir central du pays. »

L'autonomie a été envisagée à Port Saint-Louis du Rhône, à La Rochelle, au Légué, à Cherbourg²⁰⁵. La Chambre de commerce de Nantes a estimé que des complications pouvaient résulter du fonctionnement d'un conseil d'administration « assez hétérogène²⁰⁶ ». Le président de la Chambre de commerce de Marseille a exprimé l'opinion de cette compagnie en déclarant que l'existence d'excellentes relations avec les services des Ponts et Chaussées, comme d'une importante concession à la Compagnie des Docks, rendaient préférable le maintien du *statu quo ante*.

Le régime n'a été finalement appliqué qu'aux ports de Bordeaux et du Havre.

234. — A Bordeaux, la Chambre de commerce étudie dès 1922 le régime proposé. Elle consulte au mois d'octobre de cette année le comité régional de la région économique de Bordeaux et du Sud-Ouest, qui conclut à la viabilité du système, à condition qu'il ne soit pas un prétexte à économiser sur les sommes jusque-là consacrées par l'administration des Ponts et Chaussées à l'exploitation

203. En 1911, le rapporteur au Sénat de la loi du 6 janvier 1912 déclarait à ce sujet qu'il n'y avait pas à encourager les ports à se substituer aux entreprises privées dans l'exploitation du remorquage, mais que « ces organismes pouvaient entreprendre cette exploitation dans les ports où l'industrie privée ferait défaut ou se montrerait en dessous de sa tâche ». De 1911 à 1921, l'évolution est sensible.

204. Qui faisait l'objet des art. 23 et 24 du décret du 10-3-1916.

205. Renseignements communiqués par l'Association des Grands ports français.

206. De Montergeon, *Le port de Nantes*, p. 65.

des ports maritimes²⁰⁷ et à condition que le régime fiscal appliqué soit celui en vigueur pour les services de l'Etat.

La Chambre de commerce présente ensuite aux pouvoirs publics un programme portant sur treize points : elle subordonne l'acceptation de l'autonomie à l'acceptation de ses desiderata. Les garanties demandées portent soit sur des questions financières, soit sur les modalités d'application de la loi et du règlement d'administration publique ; elles ont donné lieu à un échange de correspondance qu'il n'y a pas lieu de rappeler ici dans le détail²⁰⁸.

Mais on doit noter que la compagnie consulaire a fait preuve d'une extrême fermeté face aux interprétations restrictives de la loi et du règlement par le conseil général des Ponts et Chaussées, auquel elle n'a pas craint d'adresser de très dignes et pertinentes remontrances : « ... Si le respect que nous professons pour la haute valeur professionnelle des membres du conseil général des Ponts et Chaussées nous amène toujours à nous incliner devant les solutions qu'ils apportent aux problèmes d'ordre technique, il convient de remarquer que nous sommes ici sur un tout autre terrain. En matière de gestion industrielle et commerciale, nous sommes en droit de le penser, notre expérience des affaires donne à nos opinions motivées une valeur que, nous en sommes persuadés, ces messieurs ne méconnaissent pas. Et comme ils sont inspirés par un souci du bien public égal à celui qui nous anime nous-mêmes, nous les trouverons certainement disposés... à consentir, sur leurs exigences primitives, les concessions imposées par les nécessités pratiques et les conditions locales du problème. » En même temps les remontrances atteignent le ministre, à qui il est rappelé avec discrétion que la notice renfermant les renseignements nécessaires à la constitution du port autonome doit être, aux termes mêmes du règlement d'administration publique²⁰⁹, être examinée par une conférence interministérielle : « Il ne nous échappe pas que si le ministre a cru devoir, sans y être obligé par la loi, consulter le conseil général des Ponts et Chaussées, la commission interministérielle demeure seule qualifiée pour arrêter les termes de la notice sur laquelle doit porter l'enquête²¹⁰. »

Dans l'ensemble, la Chambre de commerce de Bordeaux a obtenu satisfaction et le décret du 13 novembre 1924 a institué

207. Comparer avec les affirmations relevées ci-dessus, suivant lesquelles les ports, devenus autonomes, ne demanderaient rien à l'Etat.

208. Sur ce point, voir : projet de notice du port de Bordeaux ; rapport de l'inspecteur général, chef du service maritime de la Gironde, sur le projet ; arrêté ministériel du 16 juillet 1923 ; séances de la Chambre de commerce de Bordeaux, 15 février et 20 mars 1924 ; dossier de l'enquête d'utilité publique, dépositions recueillies, commission locale d'enquête ; note collective du Conseil d'Etat le 30 octobre 1924. Le tout in Huyard, *op. cit.*, p. 152 et suiv.

209. Décret, art. 3.

210. Chambre de commerce de Bordeaux, 17 octobre 1923.

l'autonomie dans ce port²¹¹ deux ans après le début des études locales et quatre après le vote de la loi.

235. — Au Havre, la Chambre de commerce demande l'ouverture de l'instruction préalable à l'institution du régime le 29 décembre 1921 ; l'autonomie sera instituée, comme à Bordeaux, par un décret du 13 novembre 1924²¹².

236. — En fait, le nouveau régime de l'autonomie présente, dès sa mise en vigueur, un certain nombre d'ambiguïtés.

1° L'intérêt qu'il présente est réduit par l'intervention de différents textes aménageant la réglementation concernant les ports en général et les ports non autonomes.

Le titre II de la loi du 12 juin 1920, contenant les dispositions simplifiant les formalités en matière de travaux, est applicable à tous les ports ; il avait créé des commissions d'enquête dont le décret du 8 avril 1924, modernisant le décret de 1912 et divers textes antérieurs, avait réglé le fonctionnement²¹³. Un régime de déconcentration était instauré par le décret du 7 avril 1924, avec consultation des usagers²¹⁴ ; il constituait une solution intermédiaire entre le régime souhaité avant 1914 et le régime d'autonomie né de la loi de 1920.

2° Les chambres de commerce avaient insisté en faveur de l'autonomie pour contrôler l'exploitation et décider des travaux, le rôle du directeur étant tout d'exécution. D'autre part, le décret du 23 septembre 1921 avait distingué entre le directeur et l'ingénieur en chef (art. 8 et 16), celui-ci étant chargé de tous les services, celui-là des seuls travaux.

Or, les fonctions de directeur et celles d'ingénieur en chef ont toujours été confondues et confiées à un ingénieur des Ponts et Chaussées. Ceci ne pouvait que renforcer la position du directeur, surtout si le conseil se trouvait quelque peu désarmé devant la nature des décisions à prendre en matière de génie civil. S'agissant, par exemple, de l'entretien des ouvrages de la Point de Grave, la Chambre de commerce de Bordeaux porte un jugement dont elle n'a pas vu qu'il était applicable à l'ensemble des problèmes de travaux portuaires : « On conçoit mal comment un conseil d'administration constitué en grande partie par des personnalités étrangères aux difficultés spéciales que ces problèmes soulèvent pourrait en assurer la solution dans des conditions meilleures que le service maritime des Ponts et Chaussées, composé de spécialistes qualifiés et expérimentés²¹⁵. » Dans ces conditions, et en ce qui concerne ces

211. *J.O.* du 11 décembre 1924, p. 10853.

212. *Idem*, p. 10856. Sur ce point, voir notice, note de l'ingénieur en chef, séance de la Chambre de commerce du Havre, 23 novembre 1923, commission d'enquête, in Huyard, *op. cit.*, p. 423 et suiv.

213. *J.O.* du 18 avril, D. 1924.11.222.

214. *J.O.*, p. 3348.

215. Rapport du Président, 17 octobre 1923.

problèmes essentiels, le conseil d'administration risquait de passer au rang de comité purement consultatif et de devenir une « chambre d'enregistrement ²¹⁶ ».

3° L'Etat doit remettre gratuitement au port autonome les terrains du domaine privé et du domaine public, le matériel terrestre et flottant, les immeubles, etc. ²¹⁷ compris dans la circonscription du port autonome ²¹⁸. Par contre, la Chambre de commerce n'est pas tenue de remettre les concessions d'outillage au port autonome ; en fait, cette remise sera effectuée à Bordeaux et au Havre, mais avec des restrictions.

A Bordeaux, la Chambre de commerce conserve sa concession de magasins-docks sur les terre-pleins du bassin à flot n° 1, « dont les produits constituent l'élément essentiel du budget de ses services commerciaux », d'où, si elle cède ses magasins, la nécessité pour elle « de frapper les patentés de la circonscription de centimes additionnels ²¹⁹ ». De même, la Chambre de commerce remet au port une halle métallique, mais à titre onéreux.

Il est donc incontestable que l'Etat qui, outre sa propre participation à la constitution du capital du port, remet à l'établissement la totalité du matériel et des immeubles de l'Office national de la navigation ²²⁰ se trouve être le principal actionnaire de ce que les représentants du commerce avaient toujours voulu considérer comme une « entreprise » devant être gérée dans les mêmes conditions qu'une affaire commerciale. Or, cet actionnaire n'est pas majoritaire au conseil ; au sein de celui-ci, neuf membres sont désignés ou représentent la chambre de commerce de Bordeaux, trois sont désignés par les chambres de commerce d'Agen, Libourne et Mont-de-Marsan, deux sont désignés par les collectivités locales, un par les ouvriers du port. Six membres, nommés par décret, sont seuls nommés librement par le gouvernement.

La même remarque est applicable au Havre, où sont représentées les chambres de commerce de Bolbec, de Rouen ou de Paris, mais où la Chambre de commerce n'a conservé aucun élément d'outillage.

4° De ce déséquilibre dans la composition du conseil d'administration découlait un déséquilibre en matière de contrôle. On avait écarté le système de contrôle des dépenses engagées mis au point par le décret de 1916, mais, en plaçant l'Etat en situation minoritaire dans le conseil, on abolissait du même coup le contrôle des actionnaires, puisque l'assemblée générale n'existait pas.

Certes, un système de tutelle et de contrôle annuel était organisé, qui n'était pas sans rappeler celui auquel étaient soumises les collectivités locales décentralisées ; mais celles-ci tirent leurs

216. Chambre de commerce de Bordeaux, 1^{er} décembre 1922.

217. A l'exception des immeubles, terrains et meubles affectés au Service des phares et balises.

218. Décret du 13 novembre 1924, art. 4.

219. Rapport du Président, 17 octobre 1923.

220. Décret du 13 novembre 1924, art. 10.

pouvoirs de l'élection et sont par là-même des organismes démocratiques. Dans l'impossibilité d'organiser la gestion du port autonome sur de telles bases, deux solutions pouvaient être envisagées : ou une composition du conseil strictement privatiste et basée sur l'importance relative des différentes parts de capital détenues, ou un élargissement du conseil dans le sens d'une plus large représentation des usagers, des consommateurs, des corps politiques. Mais, en l'absence de toute tradition dans ces deux sens, l'organisation alors adoptée ne pouvait être qu'une étape vers un renforcement de l'influence et du contrôle de l'Etat.

237. — En conséquence, les modifications suivantes ont été apportées au régime de la loi du 12 juin 1920 :

1° Le décret-loi du 25 octobre 1935 relatif à l'organisation et au fonctionnement des ports autonomes modifie les dispositions de l'article 8 de la loi : le directeur est désormais nommé par décret après avis du conseil d'administration, mais sans pouvoir de présentation de la part de ce dernier.

2° Le conseil d'administration est porté de vingt et un à vingt-quatre membres, le nombre de membres nommés par décret passant de neuf à douze.

3° Le contrôle financier est organisé ²²¹.

Les ports autonomes sont donc ramenés au droit commun des établissements publics administratifs ; dans ce cadre, l'établissement n'est plus qu'un des aspects de la décentralisation par service. Il est donc parfaitement concevable que le pouvoir central rende un tel mode de gestion obligatoire s'il l'estime utile.

Mais il est juste de remarquer que la mesure a eu un effet psychologique malheureux, dans la mesure où les ports autonomes avaient été créés, à l'inverse des autres « offices » visés par les réformes de 1930-1935, dans un cadre sociologique donné. La loi de 1920 était plus qu'une loi : elle était un contrat entre les milieux portuaires et le gouvernement, et c'est bien ainsi que les oligarchies portuaires l'avaient interprétée ; que ce contrat ait été dénoncé unilatéralement n'était pas de nature à améliorer les relations entre les parties intéressées.

238. — L'instauration d'un régime obligatoire de l'autonomie constituera assez naturellement l'étape suivante de l'évolution du droit positif de l'autonomie.

§ 2. — *Le régime obligatoire de l'autonomie.*

239. — On entend par « régime obligatoire de l'autonomie » le régime par lequel le pouvoir central décide de créer des ports autonomes, établissements publics de l'Etat, là où il estime néces-

221. Cf. chapitre IV, section II, § 1-C.

saire de le faire, sans consultation préalable d'organismes ou de groupements professionnels locaux.

De ce régime, il convient d'étudier la justification (A), avant d'en analyser les détails de mise en œuvre par la loi du 29 juin 1965 (B).

A. — LA JUSTIFICATION D'UN RÉGIME OBLIGATOIRE DE L'AUTONOMIE

240. — Le développement des contrôles imposés aux ports autonomes et les modifications apportées à la loi du 12 juin 1920 ont progressivement ramené le régime de gestion des ports autonomes à celui qu'établissait le décret du 10 mars 1916 et lui ont fait incontestablement perdre la souplesse de gestion nécessaire à la bonne administration des ports.

Le régime étant facultatif, cinq grands ports sur sept²²² et la totalité des ports moyens sont régis par un régime centralisé, corrigé par une certaine déconcentration locale, insuffisante, car « le service compétent de l'administration centrale est perpétuellement embouteillé par une foule d'affaires mineures... les décisions nécessaires n'interviennent qu'après des délais dont la durée est devenue légendaire²²³ ».

Egalement parce que le régime est resté facultatif, Le Havre est géré différemment de Marseille, mais Marseille est géré comme Douarnenez.

La gestion d'un grand port non autonome n'est pas plus satisfaisante pour l'esprit qu'en pratique, puisque l'unité du port n'est pas réalisée. Nous avons vu que le mot « port » avait plusieurs définitions ; M. Van den Besselaer estime que « au point de vue juridique, l'expression « port » ne veut pas dire grand-chose » parce qu'un port d'Etat ne constitue pas un ensemble homogène, une entreprise ; le seul point commun que cet auteur trouve dans la diversité des situations juridiques qui caractérise le port non autonome est précisément cette diversité : « Tous ces ports paraissent démembrés ; plusieurs tronçons étant d'ailleurs souvent attribués au même concessionnaire, conservant la possibilité, à son tour, de laisser une partie de son tronçon à un sous-traitant ».

Or, une insuffisante clarté budgétaire est la conséquence du dualisme de gestion Etat-concessionnaire : il n'y a pas de finances portuaires uniques, de caisse unique dans laquelle tombent toutes les recettes, ou du moins la majorité d'entre elles : « L'ensemble des recettes et des dépenses d'origine et de nature diverse est répartie entre de nombreux comptes qui ne sont pas rapprochés.

222. Dunkerque, Rouen, Nantes, Saint-Nazaire, Marseille.

223. Van den Besselaer, *Organisation administrative...*, p. 7.

Faute d'une comptabilité analytique, le prix de revient des services du port ne peut pas être établi et par conséquent les solutions les plus rationnelles ne peuvent être dégagées²²⁴.

La recherche de l'unité portuaire est donc une des constantes de la politique administrative et, après les citations ci-dessus, on en trouve un autre exposé dans le rapport de présentation du « projet Buron » de 1961, sous une autre forme, mais qui ne modifie rien aux critiques déjà exposées : inconvénients nés de la spécialité des péages perçus par les chambres de commerce, problèmes posés par la fixation du niveau des droits de quai, recette fiscale perçue par les ports autonomes et non perçue par les autres, impossibilité de rapprocher les comptes d'opérations diverses mais ayant toutes un caractère commun²²⁵.

En fait, le problème est extrêmement complexe, car l'extension du régime de l'autonomie, si elle fait disparaître la dualité Etat-Chambre de commerce, laisse subsister la multiplicité des services rendus par les entreprises privées ou agréées, dont les prestations sont également des « services rendus par le port » et entrent dans le prix de revient des escales de navires, dont l'abaissement du niveau est l'*ultima ratio* de toutes les autorités portuaires.

La première justification de l'extension du régime de l'autonomie réside donc dans la nécessité de rationaliser la gestion interne des ports pour aboutir à une rationalisation de la gestion à l'échelle nationale.

241. — Mais cette rationalisation peut être obtenue par une centralisation de la gestion. En effet, tirant la leçon de l'échec relatif de la loi de 1920, on aurait pu admettre que l'Etat prendrait sous son contrôle, et exploiterait en régie, la totalité des services portuaires, y compris l'outillage, et, éventuellement le chargement et le déchargement des navires. Cette solution aurait pu être mise en œuvre, soit en créant un organisme unique chargé de toutes les opérations, soit en créant deux ou trois régies spécialisées²²⁶.

Cependant le principe de la décentralisation n'a pas été mis en cause ; l'exploitation des outillages par les chambres de commerce, organisme soumis à la tutelle du pouvoir central, a montré que cette tutelle entraînait des retards d'instruction et de décision. Cette décentralisation, écrit M. Dusseaulx, « est nécessaire pour tenir compte de la complexité des questions maritimes, de la structure libérale du marché international du shipping, du rôle souvent prédominant joué par le port dans l'économie locale et régionale²²⁷ » ; or, ce sont les mêmes raisons qui ont justifié la loi de

224. Rapport Dusseaulx, *J.O.*, Documents A.N., 1964-1965, p. 492.

225. Acconage, pilotage, courtage, transit, etc.

226. Ainsi de la National Port Authority de Nigeria et des autorités portuaires régionales devant fonctionner en Grande-Bretagne à partir de 1970.

227. *Op. cit.*, p. 482.

1920, et cette décentralisation doit s'accompagner d'une réelle déconcentration : « Ces mesures administratives et financières ne peuvent être efficaces, que si elles interviennent rapidement, c'est-à-dire si, à l'intérieur d'un budget qui ne peut être que prévisionnel, les autorités portuaires ont la possibilité de modifier les dépenses et certains postes de recettes. S'il n'en était pas ainsi, si les ports continuaient à être contrôlés *a priori* dans le détail de leur fonctionnement, la déconcentration amorcée ne serait qu'apparente et l'autorité toute nominale. »

Cette nécessité de déconcentration complétant la décentralisation a déjà été mise en valeur par M. Homont²²⁸ qui estime que la jouissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, si elle constitue pour certains la marque de la totale autonomie, ne suffit pas si elle n'est pas accompagnée de « cette forme atténuée » qu'est la déconcentration. Est donc réellement décentralisé, ce qui n'est ni centralisé, ni concentré ; or, pour parvenir à ce résultat, et comme la déconcentration se fait à partir de l'échelon central et par des agents de l'échelon central, un directeur nommé par le gouvernement devra prendre place à la tête de l'organisme. Contrairement à ce que suppose la doctrine consulaire traditionnelle, la véritable décentralisation nécessite donc l'instauration simultanée d'un échelon directorial important.

La décentralisation est également nécessaire pour ouvrir l'administration du port aux usagers. Si les ports ont échappé, comme le désirait le ministère des Travaux publics avant 1914, à une emprise consulaire trop exclusive, ils sont totalement intégrés au cadre budgétaire national : « Tout déficit général du budget entraîne des réductions pour les ports, alors que les organismes qui, dans le pays, effectuent des investissements importants, E.D.F., Houillères, S.N.C.F., n'étant pas placés dans le cadre budgétaire, se trouvent à l'abri de telles réductions²²⁹. » La notion que tout investissement doit être justifié par sa rentabilité n'est pas favorable aux ports, car la rentabilité immédiate d'une opération de dérochage ou de dragage n'apparaît pas au profane ; la notion de rentabilité peut du reste difficilement s'appliquer à des ouvrages comme des chenaux ou des écluses dont l'amortissement peut se faire, en principe, sur une très longue période (cent ans ou plus).

La seconde justification de l'extension de l'autonomie doit donc être trouvée dans la politique de décentralisation.

242. — Mais cette politique de décentralisation doit être coordonnée et cette politique de coordination doit être menée à l'échelon national.

228. *La déconcentration des services publics*, p. 25.

229. R. Peltier, Directeur des ports et voies navigables, à l'Association des Grands ports français, 7 novembre 1956, *Journal de la Marine marchande*, 17-11-1956.

Des tentatives locales de coordination ont été effectuées dont la plus marquante est celle qui a intéressé les ports de Rouen et du Havre, et qui a été organisée en 1960 par le Conseil général de la Seine-Maritime, par la création d'une commission mixte inter-portuaire, formée de vingt et un membres (six représentants du Conseil général, le maire de Rouen et celui du Havre, les deux présidents des chambres de commerce, quatre représentants de chacune des chambres de commerce, un de chacune des compagnies consulaires de Dieppe, Le Tréport et Fécamp, deux représentants de la main-d'œuvre portuaire)²³⁰. Mais cette commission a été remplacée par une commission interportuaire créée par arrêté ministériel²³¹ et comprenant sous la présidence de l'inspecteur général des Ponts et Chaussées, le président du Conseil général, le président de la commission des finances du conseil général, le secrétaire général de la Préfecture, trois représentants du conseil d'administration du port du Havre, trois représentants de chacune des chambres de commerce du Havre et de Rouen, un représentant des chambres de commerce de Dieppe, du Tréport et de Fécamp.

Le rôle de cette commission est d'examiner les problèmes communs, de rechercher les moyens de coordonner l'activité des deux ports²³², de suggérer aux pouvoirs publics les mesures à prendre.

La transformation de la commission départementale ne comprenant, non sans maladresse, aucun représentant de l'Etat, en commission mixte fonctionnaires-représentants des compagnies consulaires et du Conseil général, est caractéristique, soit des limites de la décentralisation tolérée, soit de l'impossibilité de traiter des problèmes portuaires dans le seul cadre local et consulaire. De même, l'élimination de la Chambre de commerce du Havre au profit de représentants du conseil d'administration du port du Havre, parfaitement logique, signifie bien qu'une fois créé le port autonome, celui-ci, possédant ses propres organes, assure lui-même sa représentation et ne se trouve pas sous la tutelle de l'assemblée consulaire²³³.

Quoi qu'il en soit, l'expérience de coordination ne paraît pas avoir été concluante : ou bien les questions posées se réglaient directement et immédiatement entre les autorités portuaires responsables ou bien les causes du différend et les motifs du choix devaient obligatoirement s'analyser sur le plan national²³⁴. Le pouvoir central est alors le seul qualifié pour effectuer cette ana-

230. Chambre de commerce du Havre, P.V., 1960, p. 234.

231. Du 17 août 1960, *J.O.*, p. 7872.

232. Dont les relations ont été de qualité inégale : dans ce sens voir *Le Havre 1802-1902* et M. Jomier, *Le corps de ville du Havre et la défense des intérêts de la ville*, dont les conclusions sont mises en cause par M. Mollat, *Le commerce... normand*, chap. x.

233. Voir cependant M. Auby, *Grands services publics*, au sujet du port autonome « établissement public d'établissement public ».

234. M. Dusseaulx, *op. cit.*, p. 492.

lyse, et, pour qu'elle soit valable, les grands ports, surtout concurrents comme Rouen et Le Havre, doivent être soumis à un régime uniforme de gestion.

D'autre part, l'ensemble des investissements nationaux s'inscrit dans le cadre du plan ; le plan apparaît comme la solution aux problèmes de rivalités stériles entre ports, qui inquiétaient à juste titre les fonctionnaires libéraux de la période 1875-1914. Les études économiques qui précèdent les choix n'omettent pas de tenir compte des incidences que peut avoir l'équipement d'un port sur le trafic des autres. Elles ont pour but d'éviter les doubles emplois.

L'extension de l'autonomie trouve donc sa troisième justification dans les nécessités de la coordination entre établissements maritimes.

243. — Tout à fait essentiel est le problème de la politique des investissements portuaires, qui sera étudiée en détail au chapitre v du présent ouvrage, mais dont il faut donner quelques éléments ici.

Après les destructions de la guerre, l'ensemble des ports français est insuffisant, cependant que les ports étrangers, déjà favorisés par la géographie, paraissent modernisés et mieux équipés. « De 1944 à 1955, peu d'améliorations ont été entreprises, la reconstruction absorbant toutes les disponibilités budgétaires »... « depuis 1955... les prévisions des 2^e et 3^e plans de modernisation n'ont été réalisées qu'à 50 % environ ²³⁵. »

De la constatation de cet état de choses, comme aussi de la mise en application du Traité de Rome, va naître un vaste mouvement doctrinal, assez analogue à celui de la période 1885-1914, sur le thème général de la non-adaptation des ports français aux missions qu'ils ont à accomplir, ce qui conduit à reviser un certain nombre de notions acquises.

Nous ne tracerons ici que les grandes lignes des conclusions auxquelles ont mené ces études, puisque, aussi bien, nous voulons nous maintenir sur un terrain juridique ; mais il est impossible d'aborder l'étude de la législation et de la réglementation de 1965-1966 sans rappeler celles des notions qui doivent faire l'objet d'une nouvelle analyse.

La définition même du port maritime se modifiant, comme nous l'avons vu, l'administration d'un port n'est plus celle d'une gare de transbordement et les autorités portuaires doivent se tourner vers l'aménagement de zones industrielles portuaires.

La politique de financement, qui doit faire la part de ce qui est payé par le trafic (péages et droits de quai) et de ce qui est payé par l'impôt prélevé directement sur l'ensemble de la nation

235. En 1956, les ports ne sont reconstruits qu'à 80 %.

(investissements portuaires inscrits au budget général), doit être révisée ; « or, la politique portuaire française désavantage incontestablement les ports français en faisant payer à l'usager une fraction très importante des frais d'exploitation des ports, l'amortissement des investissements, l'entretien des ports et l'exploitation proprement dite ²³⁶ ». Ceci signifie que l'effort de la communauté nationale est, en matière portuaire, insuffisant.

A cette politique de financement est liée la politique de tarification, la répartition choisie des charges entre usagers et collectivités déterminant les tarifs à appliquer.

La politique administrative, la notion de service public, la tradition des chambres de commerce sont peu favorables aux concessions portuaires des entreprises privées ²³⁷. Or, on constate que ces concessions sont développées à l'étranger, qu'elles ne présentent plus le même danger en économie planifiée, qu'elles simplifient les problèmes de trésorerie de l'Etat et que « ces entreprises ont un caractère industriel plus marqué que les exploitations des chambres de commerce et des entreprises de manutention françaises ²³⁸ ».

Concernant celles-ci, on note que le régime de travail des dockers, leur insuffisante stabilisation ²³⁹, les tendances anarchiques ²⁴⁰ ou malthusiennes ²⁴¹ de leur profession, forment une autre cause de faiblesse de nos établissements. D'autres activités privées ou semi-publiques sont également mises en cause : le régime du pilotage ²⁴² ou le monopole des courtiers ²⁴³.

Entre 1956 et 1960, par conséquent, l'économie portuaire française apparaît soudain comme vieillie, inadaptée, insuffisamment compétitive, et cependant traversée par des courants doctrinaux extrêmement attentifs aux mutations irréversibles et aux changements d'attitudes qu'elles nécessitent ²⁴⁴.

En conséquence, l'extension de l'autonomie prend place dans le cadre d'une politique portuaire d'ensemble et d'une politique économique globale, ce qui, du reste, a motivé des réserves de la

236. M. Mignon, *Les frais dans les ports français et étrangers*, 1956.

237. Voir chapitre I.

238. Mignon, *op. cit.*, et Association des Grands ports français, 6 juin 1956.

239. G. Courtaigne, *Les expériences de décasualisation des dockers britanniques*, 1946.

240. Refus de se soumettre aux règles élémentaires de sécurité, édictées dans leur propre intérêt.

241. Dans ce sens, Cassation, 18 mars 1964, D.M.F. 1964 avec note Tricaud et contentieux Compagnie générale transatlantique.

242. Cf. chapitre VII.

243. Ainsi du rapport Rueff-Armand. Mais *contra* A.J. Ferrière, « Les courtiers maritimes », in *Marine marchande*, 1966, ouvrage collectif, p. 117.

244. Sur tous ces points, largement développés depuis quelques années, voir dans la bibliographie les études de MM. Gambier, Courau, Mignon, Dumortier, Poirier, Rogliano, etc., mais la qualité de ces tra-

part des milieux professionnels²⁴⁵. Mais si cette politique portuaire apparaît comme définie en ce qui concerne les grands ports, elle reste informulée en ce qui concerne les établissements moyens et les petits ports : l'autonomie n'est donc pas une fin en elle-même, elle est une technique juridique et administrative qui permettra une mise en œuvre partielle de la politique portuaire attendue

244. — S'agissant donc de la définition et de la mise en œuvre d'une politique portuaire nationale, le problème de savoir si la Chambre de commerce locale contrôlera ou non le port passe au second plan, ou, plus exactement, se résout immédiatement par la négative.

L'un des principaux groupements d'usagers, la Conférence nationale des usagers des transports²⁴⁶, qui déclarera ultérieurement²⁴⁷ avoir beaucoup soutenu le projet d'autonomie et être d'ailleurs très lié à son origine, affirme que « la création de ces grands ports autonomes provoque des discussions parmi les chambres de commerce. Nous comprenons bien les considérations des chambres de commerce. Mais nous estimons que le projet devrait sortir, quelle que soit la réforme administrative dont il est assorti, car il nous paraît le plus important d'avoir très rapidement en France des ports qui ne soient pas plus chers que les ports étrangers. Etablissements publics ou pas, réforme administrative ou pas, il est important que le projet sorte, et sorte vite. Quelle que soit la réorganisation administrative des ports à réaliser, nous souhaitons être représentés dans les organismes de gestion. Et non pas seulement les usagers habitant les ports, mais l'ensemble de ceux qui donnent des marchandises à transporter... le projet est prêt, nous estimons que l'administration des Travaux publics a parfaitement travaillé en regardant le problème et qu'il est mûr pour être porté devant le Parlement²⁴⁸ ».

vaux est souvent altérée par la pudeur qui saisit les auteurs dès qu'il s'agit de mettre en cause les entreprises privées ; si l'excès de fiscalité est unanimement condamné, par contre le régime du pilotage « ne mérite que des retouches », la réforme du courtage « n'entraînerait pas une sensible diminution des frais », le problème des transitaires et des commissionnaires « est difficile ». Par contre, les problèmes administratifs paraissent simples à résoudre : « toutes complications administratives génératrices de travail et de frais doivent être supprimées » (M. Courau, *Eléments de compétitivité des ports français et étrangers...*, 1962).

245. Réserves justifiées. Association des Grands Ports français, « Observations sur un projet de réforme... », 1962.

246. Cette Conférence groupe en particulier l'Union des industries chimiques, la Chambre syndicale de la sidérurgie, la Fédération des métaux, etc. Elle dispose de commissions spécialisées, dont le « Groupement des chargeurs maritimes », spécialement intéressé par les questions portuaires.

247. 3 février 1966, *Journal de la Marine marchande*, p. 343.

248. 18 avril 1963.

Egalement significative est la réaction de l'Association des agents et consignataires de navires du port de Marseille qui espère beaucoup de la réforme « dans la mesure où il sera possible aux usagers de faire entendre leur voix dans le conseil d'administration du port autonome... » « les consignataires connaissent bien les besoins du port et paraissent tout désignés pour participer à son essor ²⁴⁹ ». Ceci semble indiquer, malgré le ton mesuré et les termes soigneusement pesés, que les chambres de commerce n'assurent pas obligatoirement la représentation de toutes les professions portuaires, dans les conditions que souhaiteraient les intéressés.

De même, l'*Antenne*, journal maritime marseillais ²⁵⁰, qualifie le port autonome de « forme administrative nouvelle mieux adaptée aux nécessités de l'organisation nationale et de la compétition européenne (qui) bénéficiera d'un regroupement ainsi que d'une amélioration de ressources ²⁵¹ ». Le regroupement auquel il est fait écho est une allusion au retour des recettes d'outillage et de péages à un organisme strictement portuaire.

Si les chambres de commerce des ports moyens ont été, ce qui est normal, inquiètes d'une autonomie dont elles craignaient qu'elle entraîne une diminution des recettes allouées aux ports situés dans leur circonscription ²⁵², elles se sont montrées, semble-t-il, favorables à l'extension du régime ²⁵³. Une chambre de commerce à vocation côtière, si ce n'est maritime (bien qu'elle ait géré le port de Port-Saint-Louis du Rhône), la Chambre de commerce d'Arles, a déclaré qu'« elle avait toujours été favorable à la construction d'un port autonome régional qui permet d'avoir une meilleure gestion ²⁵⁴ ».

Les réactions des grandes chambres de commerce seront parfois extrêmement vives, et nous avons fait état de celles de la Chambre de commerce de Dunkerque, formellement opposée à la réforme, qualifiée d'« inutile et dangereuse ²⁵⁵ ».

La Chambre de commerce du Havre déclare s'être opposée « à ce qu'un projet de tendance trop nettement étatiste soit voté et à ce que l'Etat dispose d'un pouvoir quasi-discrétionnaire dans la gestion des ports ²⁵⁶ ». La même Chambre se déclare « dans l'ensemble » satisfaite du régime établi en 1920 et fait état d'interventions effectuées auprès d'elle pour qu'elle s'oppose au projet, dont Rouen et

249. *Journal de la Marine marchande*, 18 novembre 1965.

250. Et le seul quotidien maritime français.

251. N° 5994 du 8 mars 1966.

252. Dans ce sens, voir Travaux de la Chambre de commerce régionale de Basse-Normandie, 1964, p. 53 ; aussi motion du 25 mai 1964 des Présidents de 13 Chambres de commerce de ports moyens, *idem*, p. 55 ; Travaux de la Région économique de Bretagne, 2 juillet 1964, p. 13 ; Lettre du Ministre des Travaux publics à la Chambre de commerce régionale de Basse-Normandie, 13 octobre 1964.

253. Dans ce sens, A.N., 8 avril 1965, MM. Moch et Bardet, p. 675.

254. *Journal de la Marine marchande*, 18 novembre 1965.

255. *Idem*, 28 mai 1964, p. 1225.

256. *Travaux de la Chambre de commerce*, 1964, p. 287.

Nantes semblaient devoir être les principaux bénéficiaires²⁵⁷. La même chambre avait souhaité que le président et le vice-président du conseil d'administration fussent choisis hors de la fonction publique. Cette proposition aurait paru illogique à l'époque où certains représentants du commerce soutenaient la cause de la « gestion privée » en établissant des parallèles entre sociétés anonymes et établissements portuaires puisque, comme nous l'avons vu, la majorité du capital du port est fourni par l'Etat. Mais, dès lors que le directeur et le commissaire du gouvernement sont des fonctionnaires, la suggestion est raisonnable et de nature à rétablir un juste équilibre dans l'administration du port.

Si la disposition n'a pas été insérée dans la loi, elle est appliquée en pratique, et cette application²⁵⁸ caractérise bien le régime d'association que constitue l'autonomie. On peut la rapprocher de la motion adoptée par le congrès des administrateurs de ports à Gênes en 1963 : « Le Congrès estime essentiel au libre développement du commerce mondial un équilibre entre l'autorité publique et l'initiative privée, tel que le rôle de l'autorité publique laisse librement se développer l'action de la direction locale du port et celle des initiatives privées, effectivement associées aussi bien à la détermination de la politique du port qu'à l'élaboration des décisions relatives à sa gestion et à son exploitation²⁵⁹. »

Le président de la Chambre de commerce de Marseille est d'abord réservé, voire désapprouvateur : « Par un travers bien connu de l'esprit français on veut apporter des solutions administratives à des problèmes qui ne sont qu'économiques et financiers. Ainsi envisage-t-on de réformer la gestion des grands ports français sans raisonner sur l'ensemble des facteurs économiques qui expliquent actuellement la situation défavorable des ports français par rapport aux autres ports du Marché commun²⁶⁰. »

On peut s'étonner d'une telle opinion ; car, à l'époque où ces paroles ont été prononcées, l'exposé du projet « Buron » avait été diffusé depuis longtemps et n'était pas ignoré des responsables des grands ports. Or, cet exposé contient une analyse économique

257. *Idem*.

258. Les présidents des conseils d'administration des ports autonomes sont, en 1966, MM. de Clebsattel à Dunkerque (Président de la Chambre de commerce), M. Thieullent au Havre (négociant en coton), M. Cintrat à Rouen (Vice-Président de la Chambre de commerce), M. Peigné à Nantes-Saint-Nazaire (Président de la Chambre de commerce), M. Delmas à Bordeaux (Président de la Chambre de commerce régionale d'Aquitaine), M. Bétous à Marseille (ancien Président de la Chambre de commerce de Marseille).

259. Cité dans les comptes rendus de l'Association des Grands Ports français, par M. Gavini, Président, 6 mai 1964.

260. M. L. Bétous, conférence de presse à Marseille le 29 janvier 1963, qui ajoute que « la nécessité d'une réforme administrative n'apparaît pas aux yeux de ceux qui vivent de façon quotidienne les problèmes portuaires ».

poussée, dont l'Association des grands Ports français a critiqué les prémisses et les conclusions ²⁶¹, mais dont on ne peut nier ni l'existence, ni le sérieux.

Quoi qu'il en soit, la même personnalité, devenue président honoraire de la compagnie consulaire et nommée président du conseil d'administration du port autonome, a estimé alors que « le nouveau statut donne, en fait et en droit au conseil d'administration du port autonome une possibilité de décision sur le plan local qui se trouve plus libérale que celle détenue avant par la double autorité de la direction du port et de la Chambre de commerce et d'industrie de Marseille ²⁶² ».

La Chambre de commerce, au moment de la mise en vigueur du nouveau régime, constate qu'elle a toujours pratiqué une politique d'étroite collaboration avec le directeur du port et par son canal avec le ministère des Travaux publics, mais que, « si, pour aller au delà, pour accroître les investissements, les rendre moins lourds au trafic, alléger les charges qui pèsent sur la marchandise, source essentielle de ce trafic, en un mot placer les ports français en général sur le même pied que les ports étrangers, il faut, comme l'affirment les pouvoirs publics instaurer de nouvelles structures bouleversant les structures actuelles, la Chambre s'y ralliera, sinon avec enthousiasme, tout au moins sans amertume ²⁶³ ».

245. — Nous avons fait état plus haut de l'opinion de l'Association des grands Ports français en 1961 ²⁶⁴. En 1964, ce groupement se déclare encore « non convaincu de l'utilité de nouveaux régimes de gestion pour régler définitivement le contrôle de l'emploi de l'effort financier de l'Etat ²⁶⁵ ». De même, l'Union des Chambres de commerce maritimes craint que la substitution d'un régime nouveau aux régimes actuels ne conduise à des déconvenues ²⁶⁶ et que les ports ne disposent pas plus qu'auparavant, effectivement et de façon durable, d'un appui financier de l'Etat ²⁶⁷.

On perçoit ainsi l'étendue du malentendu qui sépare le gouvernement des milieux du commerce : ceux-ci s'intéressent essentiellement au volume de l'aide de l'Etat, celui-là considère que l'attribution de cette aide suppose une réforme des structures et lie ainsi la réforme financière à la réforme de structure, en étayant son argumentation par un raisonnement économique qui n'est pas accepté des milieux du commerce.

261. Voir ci-dessus, note 245.

262. Déclarations de M. Bétous, 3 mars 1966, *L'Antenne*, n° 6 000, du 15 mars 1966.

263. Déclaration de M. Blachette, Président, 6 mai 1964.

264. Voir note 245.

265. Communiqué en mai 1964. Voir aussi Association des Grands Ports, comptes rendus, 10 septembre 1964.

266. Lettre au Ministre des Travaux publics, 22 juillet 1964, *Travaux de l'Union des Chambres de commerce maritimes*, 1964, p. 172.

267. *Idem*, 14 mai 1964.

Sur ce point précis, le ministre des Travaux publics, après avoir donné des assurances en matière financière, affirmera²⁶⁸ que le nouveau régime ne doit apporter, en pratique, aucune réduction de l'initiative locale « telle qu'elle s'exerce réellement ». En introduisant cette nuance, le ministre rappelle qu'en fait, les limites de l'autonomie sont assez étroites.

L'autonomie apparaît donc comme un régime de consultation et de participation des usagers à la gestion du port, avec élargissement de la notion d'usager au delà du cadre strict de la Chambre de commerce locale. Cet élargissement constitue une cinquième justification du régime de l'autonomie et de son extension.

246. — Partant de ces prémisses, nous pouvons tirer un certain nombre de conclusions qui nous paraissent caractériser l'esprit dans lequel est conçu et appliqué le régime français moderne de l'autonomie :

1° « Les ports n'existent que pour les usagers et, en fin de compte, ce sont les intérêts seuls des usagers qu'il faut envisager²⁶⁹. »

L'autonomie n'est pas un but ; elle est une technique, une méthode pour satisfaire des besoins plus vite et mieux que la gestion par l'Etat ou par un organisme émanant du commerce local. La loi d'autonomie n'est qu'« un instrument juridique permettant d'agir²⁷⁰ ».

2° L'Etat est maître des ports de commerce. De ce que l'Etat est le maître, il résulte que l'autonomie fonctionne dans le cadre d'une politique économique et portuaire générale, qu'il prépare et qu'il définit.

L'autonomie n'est donc pas qu'une technique de gestion ; elle est l'expression administrative de certains choix économiques :

Le régime de 1965 n'est que l'application de ce principe évident (et que certains nient en affectant de considérer l'autonomie comme une simple méthode, un mode de gestion du service public ne supposant que des choix juridiques) qui a pu être perdu de vue jusqu'au jour où la fonction gouvernementale a été restaurée dans sa plénitude. A cet égard, il n'est pas indifférent que le régime de 1920 soit un régime de III^e République et celui de 1965 un régime de V^e République.

3° La mise en œuvre de la technique de gestion que constitue l'autonomie se fait par association. « L'Etat a la gestion complète de tout ce qui a trait aux installations maritimes proprement dites... les usagers sont appelés à donner des avis et à assurer en

268. Lettre à l'Union des Chambres de commerce maritimes, 20 octobre 1964.

269. M. du Pasquier, Président du conseil d'administration du Port autonome du Havre, Association des Grands Ports, 1939, p. 107.

270. M. Marc Jaquet, Ministre des Travaux publics, Assemblée nationale, 8 avril 1965, p. 685.

collaboration avec l'Etat, la gestion interne de l'organisme... le régime vise à assurer la participation de personnalités venues du dehors, des différents ministères et des grands organismes nationaux, qui constitue un enrichissement²⁷¹ », cette présence étant un contrepoids nécessaire aux influences locales.

L'autonomie est donc gestion par un groupement de compétences.

4° L'autonomie vise à embrasser la réalité portuaire dans sa totalité. Le port autonome ne peut rester indifférent devant le fonctionnement des entreprises portuaires, en particulier lorsque celles-ci, exploitées en monopole, constituent, soit des services publics organiques, soit des services publics virtuels ou matériels. Dans ce domaine, l'autonomie vise à la rationalisation technique et à la modernisation des structures.

L'autonomie, gestion par un groupement de compétence, est donc aussi unité de gestion.

On remarquera que ces principes rejoignent, en les explicitant et en les élargissant, ceux qui avaient été dégagés au § 201 ci-dessus et qui avaient été présentés comme synthétisant la doctrine administrative.

Mais ces principes ont été dégagés en partie (et les références de nos notes 267 à 269 en font foi) par des personnalités venues des activités commerciales, et qui avaient envisagé le problème de l'autonomie dans son ensemble, l'étudiant dans l'optique du service public. Ces personnalités ont donc opéré la synthèse des doctrines consulaires et administratives de l'autonomie pour parvenir à une doctrine unique en la matière.

247. — Il convient désormais d'examiner comment ces principes sont mis en application par la législation transformant le régime facultatif en régime obligatoire.

B. — LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME OBLIGATOIRE DE L'AUTONOMIE

248. — La mise en œuvre du régime obligatoire de l'autonomie a été opérée par la loi 65-419 du 29 juin 1965²⁷², complétée par le

271. M. Brindeau, Sénat, 8 juin 1920.

272. Travaux préparatoires : 1° *Assemblée nationale* : rapport d'information de M. Dumortier, au nom de la Commission de la Production et des échanges, n° 1021, déposé le 25 juin 1964. Projet de loi n° 1080. Rapport de M. Dusseaux, au nom de la Commission de la Production, n° 1304, du 2 avril 1965, *J.O. Documents*, A.N., p. 483 ; avis de la Commission des Finances, n° 1308, du 2 avril 1965, *idem* ; discussion les 8 et 9 avril 1965, adoption le 9 avril 1965, *J.O. Débats A.N.*, p. 656 et suiv. Après débats au Sénat, projet de loi, modifié par le Sénat,

décret 65-934 du 8 novembre 1965²⁷³ ; un décret 65-933 du même jour a d'autre part modifié certaines dispositions du Code des ports maritimes²⁷⁴.

249. — Les caractéristiques de ce régime nouveau sont les suivantes et peuvent être regroupées sous cinq rubriques :

1° La réforme opérée par le régime est partielle.

Le rapporteur de la loi à l'Assemblée Nationale le reconnaissait, qui déclarait que si la voie avait été tracée en 1912 et en 1920 d'une politique portuaire, un cadre d'action générale continue à faire défaut.

Cette affirmation n'est pas entièrement exacte ; en effet, en ce qui concerne la politique portuaire générale, « la voie tracée en 1912 et en 1920 » paraît extrêmement modeste ; par contre, le très important rapport qui accompagnait le « projet Buron » de 1962²⁷⁵, s'il ne constituait le cadre d'action générale souhaité, n'en était pas moins une base de départ très sérieuse vers la constitution d'un tel cadre, et il est regrettable que le rapporteur n'ait pas cru devoir en faire état.

Cette première caractéristique appelle plusieurs remarques :

a) La réforme est partielle en ce que « seuls les ports dont l'importance justifie l'adoption d'un régime nouveau » sont confiés à des organismes dénommés « ports autonomes » (art. 1^{er} L 65-491). Ainsi est fourni le critère de l'application du régime, qui est quantitatif et économique.

b) Pour la première fois, le terme « port autonome » est utilisé par le législateur, la loi de 1912 et la loi de 1920 ayant évité de l'employer. La loi de 1912 confiait l'administration du port, établissement portuaire²⁷⁶ à un conseil d'administration, la loi de 1920 la confiait à un « organisme local » composé d'un conseil et d'un directeur, placés à la tête d'un établissement public.

n° 1370, déposé le 14 mai 1964. Rapport de M. Dusseaulx, au nom de la Commission de la Production, n° 1404, *J.O. Documents A.N.* p. 825 ; discussion et adoption le 3 juin 1965, *Débats A.N.*, p. 1762.

2° *Sénat* : dépôt le 12 avril, n° 136 ; rapport de M. Brun, au nom de la Commission des Affaires économiques, n° 153, 6 mai 1965 ; avis de la Commission des Finances, n° 157 ; discussion et adoption le 13 mai 1965, *J.O.*, *Débats Sénat*, p. 244 ; après débats à l'Assemblée nationale, dépôt le 4 juin 1965, n° 184 ; rapport de M. Brun, au nom de la Commission des Affaires économiques, n° 194 ; discussion et adoption le 16 juin 1965, p. 633.

Loi du 29 juin 1965, n° 65-491, *J.O.* du 30 juin, p. 436, *A.J.D.A.* 1965, p. 550.

273. Décret 65-934 du 8 novembre 1965, *J.O.*, p. 9914.

274. *J.O.* du 9 novembre, p. 9912, *A.J.D.A.*, p. 669. A visé spécialement celles des matières réglées par les articles 2 à 20 du Code des Ports maritimes qui, étant d'ordre réglementaire aux termes de la Constitution de 1958, n'ont pu être reprises dans la loi nouvelle (Cathelineau, *A.J.D.A.* 1966, p. 466).

275. Exposé du projet de loi (septembre 1961).

276. Au sens technique du mot « établissement ».

Le décret du 23 septembre 1921 n'employait pas non plus le terme « autonome », qui n'apparaissait que dans la convention du 25 mars 1923²⁷⁷ entre l'Etat et la ville de Strasbourg, relative à la constitution du port rhénan de Strasbourg en port autonome, puis dans les décrets du 13 novembre 1924 instituant les ports autonomes de Bordeaux et du Havre.

c) Aucune liste des ports devenant autonomes n'est dressée, et ceci pour deux motifs :

1) La réforme n'apporterait dans l'immédiat que peu d'avantages aux ports moyens ; les droits de quai, impôts d'Etat, qui sont perçus dans ces ports, sont faibles ; s'ils étaient versés à ces ports, les dépenses d'entretien et d'administration supportées par l'Etat et que le port devrait prendre à sa charge, déséquibleraient le budget de l'organisme. En outre, lorsqu'il y a confusion entre la direction du port moyen et celle du service maritime local, il y a économie de frais de gestion²⁷⁸.

2) Alors que la création de nouvelles catégories d'établissements publics est du domaine de la loi — en l'espèce, les ports autonomes de la loi de 1965 constituent une nouvelle catégorie qui remplace la catégorie créée en 1920 — la désignation des ports à créer est du domaine du règlement.

d) La création des ports autonomes de la loi de 1920 était faite après enquête ; aucune enquête n'est ici effectuée, le régime étant obligatoire, et une telle enquête n'aurait eu pour résultat que de retarder la mise en application de la loi²⁷⁹.

2° Les ports autonomes sont des établissements publics de l'Etat dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placés sous la tutelle du ministre de l'Equipeement, et soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

Cette importante définition fera l'objet de divers développements au chapitre IV ci-après.

3° L'objet des établissements ainsi créés est la gestion d'un port ou d'un groupement de ports « dans le cadre de la politique générale du gouvernement » ; le port autonome « peut être autorisé dans le cadre de la législation en vigueur, à se charger de la création et de l'aménagement de zones industrielles portuaires ou à participer à une telle création ou à un tel aménagement » (art. 2 L 65-491).

On peut définir le principe ainsi posé comme celui de « décentralisation concertée avec élargissement de fonctions » et ce principe appelle les remarques suivantes :

a) Le port perd également sa définition traditionnelle et ancestrale de « gare de transbordement ». L'établissement portuaire

277. J.O. 1924, p. 3918.

278. Dans ce sens, Dusseaulx, *op. cit.*, p. 403. Ceci vise Boulogne et Calais (Service maritime du Pas-de-Calais).

279. Ce qui était sans doute le but de la proposition.

constitue bien un ensemble d'activités industrielles et commerciales, le législateur sanctionnant ici l'évolution économique que nous avons analysée plus haut²⁸⁰. La fonction de l'établissement portuaire s'étant élargie, la fonction de l'organisme portuaire s'élargit également et vient recouvrir, aussi exactement que possible, la fonction de l'établissement.

Cet élargissement a une influence sur le principe de spécialité des établissements publics, qui sera étudiée au chapitre IV ci-après.

b) L'autonomie s'exerce dans les limites tracées par la politique du gouvernement, politique dont le plan constitue la formulation juridique. Les propositions d'investissements sont présentées au ministre de tutelle et au Commissariat au plan dont la procédure d'examen « est basée sur l'appréciation de la rentabilité des opérations, complétée par des considérations plus générales d'aménagement du territoire... » « l'autonomie se traduisant dans ce domaine par des propositions concertées sur le plan local dans le cadre bien délimité de l'établissement²⁸¹ ».

4° Le législateur de 1965 consacre la tendance précédemment enregistrée, qui conduit à une diminution relative du rôle et de l'influence de la Chambre de commerce locale.

En effet :

a) Dans le cas où le port autonome est substitué à un port non autonome, les Chambres de commerce lui remettent gratuitement les terrains et outillages des concessions, alors que cette remise était facultative dans les régimes précédents.

b) La part relative de la Chambre de commerce et de la ville dans laquelle se trouve le port, au sein du conseil d'administration, diminue de nouveau.

En effet, le conseil d'administration comprend pour moitié des membres désignés par les chambres de commerce et d'industrie, les collectivités locales et les représentants du personnel de l'établissement public et des ouvriers du port, et pour moitié des membres représentant l'Etat et de personnalités choisies parmi les usagers du port ou désignés en raison de leur compétence.

En aucun cas, par conséquent, la majorité absolue des sièges ne peut être attribuée à la chambre de commerce locale ou laissée à sa discrétion par le choix opéré de membres du conseil d'administration sur des listes dressées par elle.

La commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale a estimé qu'une proportion d'un tiers constituait une solution satisfaisante²⁸² et, pour motiver cette prise de position, elle a usé des arguments employés dans le passé par les chambres de

280. Voir chapitre I, section II, § 2-A.

281. M. Jacquet, *op. cit.*

282. Assemblée nationale, 9 avril 1965, *J.O.*, p. 739.

commerce pour justifier leur majorité absolue dans le conseil d'administration : « Depuis plus de cent cinquante ans l'Etat s'est déchargé d'une partie des obligations que lui faisait la loi en matière d'entretien, de renouvellement des installations portuaires et d'investissements à opérer sur les chambres de commerce qui, malgré les difficultés considérables, ont finalement assuré la mission qui leur était confiée. » En s'exprimant ainsi, la commission estimait récompenser largement les efforts passés des chambres de commerce, ce qui montre à quel point la position consulaire et la doctrine de la majorité parlementaire et gouvernementale pouvaient être éloignées l'une de l'autre.

Il faut noter que le tiers des sièges attribués ainsi aux chambres de commerce leur a été attribué en fait ²⁸³, mais que cette attribution englobe à la fois les sièges de la chambre de commerce locale et ceux des chambres de commerce des régions intéressées par le trafic du port, ce qui diminue d'autant la représentation de la première ²⁸⁴.

5° La législation de 1965 définit les charges que l'Etat supportera pour le financement des travaux portuaires et constitue donc un engagement ferme et chiffré.

Il y a « contrat » entre l'Etat et les ports autonomes ²⁸⁵ et ce contrat fixe à 80 % la participation de l'Etat aux opérations de modernisation suivantes : creusement des bassins, création et extension des chenaux d'accès et plans d'eau des avants-ports, ports, construction et extension d'ouvrages de protection contre la mer et écluses d'accès (art. 5, L 65-491). Les autres ouvrages d'infrastructure sont payés par l'Etat dans une proportion de 60 %.

Cet engagement chiffré constitue en fait une modification importante de la législation en vigueur. La loi du 11 frimaire an VII ²⁸⁶, base de la législation moderne en matière d'investissements portuaires, mettait à la charge de l'Etat seul l'entretien et la rénovation des ports maritimes. En application du principe « qui paie, commande », l'administration avait été centralisée entre les mains du pouvoir central ; le fait que celui-ci se soit déchargé sur le trafic d'une partie des obligations qui lui incombait, en faisant payer les péages des dépenses qui incombait au budget général, ne modifie rien au principe. Il faut donc considérer que celui-ci est abandonné en ce qui concerne les ports autonomes.

Le gouvernement n'a pas voulu revenir sur la règle nouvelle,

283. Cf. D. 65-935 du 8 novembre 1965, et suivants.

284. Cf. D. 65-937 du 8 novembre 1965 concernant le port de Rouen : sur 24 membres, 7 représentent la Chambre de commerce de Rouen, 1 la Chambre de commerce de Bolbec ; à Nantes-Saint-Nazaire, les deux Chambres de commerce ont 5 et 3 représentants ; à Marseille, 7 pour la compagnie consulaire locale et 1 pour celle d'Arles.

285. M. Marc Jacquet, 9 avril 1965, *J.O.*, A.N. p. 732.

286. *Bulletin des Lois* n° 247, n° 2219.

mais il faut noter que, sans doute, une règle fixant à 80 % la participation de l'Etat, et qui est respectée, a plus de signification qu'une règle mettant à sa charge la totalité des dépenses, et qui ne l'est pas ²⁸⁷.

Un autre aspect du contrat financier passé entre l'Etat et les ports autonomes est la règle suivant laquelle « les droits de quai et les taxes locales de péage constituent une recette ordinaire de l'établissement ²⁸⁸ ».

6° L'administration du port est assurée par un conseil d'administration assisté d'un directeur. Le directeur est nommé par décret, en conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Équipement, après avis du conseil d'administration.

Sur ce point, le gouvernement a refusé absolument de revenir aux dispositions de la loi de 1920 non modifiée (nomination du directeur sur une liste de trois noms présentée par le conseil d'administration).

Les arguments fournis à l'appui de ce refus sont les suivants :

a) L'article 13 de la Constitution précise que le président de la République « nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat ». Relevant que la Constitution ne précisait pas si des listes de candidats peuvent lui être présentées, le rapporteur de la loi a estimé qu'il lui paraissait absolument impossible, aux termes de cet article, d'imposer une liste limitative au choix du président de la République.

L'argument n'est pas convaincant et sans doute trouverait-on des exemples de nominations faites sur liste nominative. Si l'exemple fourni par la nomination des doyens des facultés est un peu particulier, on notera que le directeur du port autonome de Strasbourg est nommé dans ces conditions, sans que l'exception d'inconstitutionnalité ait été soulevée depuis 1958 ²⁸⁹.

b) Le gouvernement a estimé que la nomination par l'Etat était le système qui garantissait le mieux l'indépendance du directeur.

Cet argument est meilleur que le précédent, car « la grande administration des Ponts et Chaussées ne peut être soupçonnée de subir l'influence de qui que ce soit ²⁹⁰ ». Et, en serait-il de même dans un conseil d'administration où se heurteraient les intérêts, si j'ose dire, purs, des collectivités locales et les intérêts parfois forcément un peu moins purs de tel ou tel usager ? Comment serait

287. Il faut noter aussi que la loi de Frimaire ne faisait, après tout, pas état des travaux neufs.

288. Et ce contrairement à la thèse de certains contrôleurs financiers des ports autonomes de la loi de 1920.

289. Dans ce sens, voir D. 60-240 du 11 mars 1960 créant le port rhénan de Colmar-Neuf-Brisach, *J.O.*, 19 mars, p. 2646.

290. Sauf des habitudes, méthodes, traditions, amitiés et inimitiés, idées propres au corps des Ponts et Chaussées, ce qui n'est pas négligeable.

élaborée la liste proposant les noms de directeurs... et le gouvernement pourrait avoir la main forcée par la présentation d'un bon candidat et de deux candidats « potiches ²⁹¹ » ?

250. — Ainsi, le port autonome, tel que l'organise la loi du 29 juin 1965, apparaît bien comme l'organisme unitaire, étatique et associatif dont nous avons dégagé la notion.

291. M. Marc Jacquet, A.N., 9 avril 1965, p. 737. On trouve les mêmes conclusions dans le rapport Dusseaulx, p. 39.

CHAPITRE IV

LA NATURE DE L'AUTONOMIE ET DU PORT AUTONOME

251. — Ce chapitre a pour but de replacer l'autonomie dans l'ordonnancement juridique de droit public. Nous étudierons l'autonomie comme technique de gestion et le port autonome, institution résultant de la mise en application de cette technique de gestion.

En conséquence, les deux sections de ce chapitre seront intitulées :

Section I. — L'autonomie technique de gestion.

Section II. — Le port autonome, établissement public.

SECTION I

L'AUTONOMIE, TECHNIQUE DE GESTION

252. — Le régime de l'autonomie est riche de développements, car les problèmes spécifiques aux ports maritimes sont voisins : nécessité d'investissements réguliers, nécessité de décentralisation de la gestion, nécessité d'association des usagers à la gestion, nécessité d'un certain degré de politique commerciale et de souplesse de tarification.

En conséquence, mais sous des noms divers, l'autonomie apparaît comme un régime largement répandu de gestion des grands ports. On a vu, du reste, que l'exemple fourni par des ports étrangers avait eu une influence déterminante sur le régime français de l'autonomie ; il est même peu d'exemples d'institutions étrangères ayant à ce point marqué notre droit administratif ; l'autonomie, telle qu'elle a été mise en œuvre, ne doit que peu de choses au régime d'autonomie qu'auraient connu les ports français de l'Ancien Régime, et beaucoup, par contre, à la notion d'entreprise publique.

La première autonomie était essentiellement décentralisation territoriale, la seconde est de nature fonctionnelle.

Il est donc intéressant de suivre l'extension du domaine de l'autonomie, dans le domaine du droit interne d'abord, dans celui du droit international ensuite. Dans la première hypothèse, l'autonomie est un mode de gestion à usage universel ; dans la seconde, elle est une technique de gestion utilisée pour la gestion d'un établissement portuaire intéressant plusieurs entités étatiques.

Nous étudierons successivement :

§ 1. — L'autonomie, technique internationale de gestion.

§ 2. — L'autonomie, technique de gestion interétatique.

§ 1. — *L'autonomie, technique internationale de gestion.*

253. — Technique internationale de gestion qui matérialise la profonde unité des problèmes portuaires, au-dessus des barrières élevées par les différences entre les systèmes de droit, l'autonomie sera étudiée ici dans le cadre français en premier lieu (A), dans les pays francophones d'Afrique ensuite (B), en droit anglais en troisième lieu (C).

A. — L'EXTENSION DE L'AUTONOMIE EN DROIT INTERNE

254. — Le régime français de l'autonomie a tout d'abord connu une extension remarquable au port rhénan de Strasbourg¹, établi par la municipalité de cette ville à partir de 1892, et qui était déjà le théâtre d'une activité fluviale et industrielle importante en 1918².

La convention entre l'Etat et la ville de Strasbourg, intervenue le 25 mai 1923, a eu pour but d'assurer les moyens financiers nécessaires au développement du port en l'intégrant au niveau national. Le but du port autonome est donc « d'assurer l'entretien et l'exploitation du port rhénan de Strasbourg, d'exécuter les travaux d'extension et d'amélioration dudit port, reconnus nécessaires pour les besoins du commerce et de l'industrie, de rechercher les moyens propres à développer sa prospérité, de provoquer et au besoin de prendre toutes mesures utiles à cet effet³ ».

A lire ces dispositions, on saisit la différence qui existe entre

1. Sur l'ensemble du problème, cf. Dollfus, *L'homme et le Rhin*, 1960. Cf. loi du 15 octobre 1968, créant le port autonome de Paris.

2. Le trafic rhénan est passé de 11 000 t en 1892 à un million de tonnes en 1909, 2,3 millions en 1924, 5,7 millions en 1930, 6,4 en 1955, 10,1 en 1965, soit un tonnage équivalent à celui de Rouen, au 4^e rang des ports français. En 1966, il atteint 11,4 millions de tonnes sur un trafic total de 18,7 millions, supérieur à celui de Dunkerque.

3. Convention, art. 5, loi du 26 avril 1924, art. 2.

ce régime et celui des ports maritimes autonomes. Alors que ceux-ci sont chargés d'une simple mission technique dans le cadre de la politique générale de l'Etat, le port autonome de Strasbourg, dès 1923, se voit confier une mission de recherche et d'études à coloration politique, au sens large de ce dernier mot : « Le port autonome est devenu rapidement un des animateurs d'une politique régionale et nationale de développement économique, fondée sur le Rhin... grâce aux solides structures dont il est doté, il constitue l'instrument essentiel d'une volonté de développement⁴ », c'est-à-dire des bases d'une véritable décentralisation.

255. — Cette décentralisation véritable se manifeste dans plusieurs dispositions du statut du port.

1° Le port rhénan de Strasbourg a été constitué en port autonome par une loi du 26 avril 1924⁵, approuvant la convention du 20 mai 1923 et son avenant du 21 novembre 1923, alors que les ports autonomes du Havre et de Bordeaux ont été créés par des décrets, pris en application de la loi du 12 juin 1920.

2° Le conseil d'administration comprend quinze membres, dont six désignés par la ville de Strasbourg, trois de ceux-ci étant choisis parmi les principaux usagers du port. Six membres sont nommés par décret, dont un représentant de la Société Nationale des Chemins de Fer français, et deux membres choisis parmi les usagers du port. Un membre est nommé par le conseil général, un par la Chambre de commerce de Strasbourg, un membre est ouvrier du port.

La présidence du conseil est assurée par un des membres désignés par la municipalité ; la vice-présidence est confiée à l'un des membres nommés par décret.

3° Le directeur du port est choisi sur une liste de présentation de trois candidats établie par le conseil d'administration ; il est nommé par décret, sur la proposition du ministre de l'Equipement, après avis de la ville de Strasbourg.

4° La convention fixe le programme d'extension du port, le décrit avec précision, établit le montant des dépenses et participations de l'Etat ; elle stipule également que le projet de loi qui sera présenté au parlement après la signature de la convention devra prévoir que les travaux, déclarés d'utilité publique, seront commencés immédiatement en ce qui concerne la première étape⁶, et que des décrets ultérieurs pourront autoriser, sur la proposition du port autonome, l'exécution des travaux faisant l'objet des étapes ultérieures (art. 22).

Ainsi, par la convention, le port de Strasbourg échappe à la

4. Ballade, Wignollet et Weirich, *Le port autonome de Strasbourg*, 1966, p. 2. Moins que l'esprit revendicatif et humilié de certaines communautés atlantiques, l'esprit rhénan et hanséatique souffle à Strasbourg.

5. *J.O.*, 1924, p. 3918

6. Définie par la Convention et financée en majorité par l'Etat.

régle de l'annalité des budgets et dispose d'une véritable loi-cadre qui lui permet de réaliser son programme.

5° Alors que les excédents de recettes des ports soumis au régime de la loi de 1920 sont versés à un fonds de réserve⁷, l'excédent des recettes du port de Strasbourg est divisé en deux parts égales. La première est versée moitié à la ville, moitié à l'Etat ; la seconde est versée au fonds de réserve. Si le fonds de réserve dépasse un certain niveau, l'excédent dudit fonds sur le chiffre ainsi fixé est versé pour moitié à la ville, pour moitié à l'Etat. Dans les mêmes circonstances, le décret du 23 septembre 1921, applicable aux ports autonomes, prévoit, soit l'allègement des taxes, soit leur maintien à leur niveau antérieur, en prévision des dépenses à intervenir, c'est-à-dire, en fait, le relèvement du plafond du fonds de réserve.

256. — L'établissement a poursuivi une politique d'équipement en outillages et une politique domaniale qui lui a permis de couvrir ses frais d'exploitation, de travaux d'amélioration et ses charges d'emprunt. Il a certainement découvert la vocation industrielle des ports avant certains établissements maritimes⁸. Les péages sur les marchandises et les voyageurs n'y sont apparus qu'il y a quelques années et les droits de quai y sont ignorés ; les revenus domaniaux du port doivent couvrir la part restant à sa charge des frais d'infrastructure.

Cette politique financière présente une profonde originalité, puisque le port de Strasbourg n'assure aucune exploitation commerciale proprement dite⁹, celle-ci étant laissée à l'initiative privée : « Entreprises de transport, négociants, industriels, équipent et exploitent eux-mêmes leurs installations et leur parc d'outillage, établis sur les terre-pleins portuaires dont ils sont amodiateurs ou exceptionnellement propriétaires¹⁰. Le port autonome ne dispose que d'un outillage terrestre modeste, hors de proportion avec celui appartenant aux particuliers¹¹. » N'ayant pas eu à lever l'hypothèque des concessions d'outillage à une Chambre de commerce, il n'a pas fait de la rétrocession de ces concessions un élément essentiel de sa politique portuaire et l'une des caractéristiques de son autonomie. Mais, par contre, il affirme nettement sa vocation industrielle, tout en donnant de la fonction portuaire une définition magistrale : « La fonction essentielle d'un port consiste à mettre à

7. Décret du 23 septembre 1921, art. 21.

8. Une description, datant de 1965, indique entre autres la présence dans le port d'établissements aussi divers qu'une malterie, une fabrique d'aliments pour le bétail, une fabrique de craie et de mastics minéraux, une rizerie, une scierie de bois coloniaux, une usine de torréfaction et de décaféination, etc.

9. Ballade, *op. cit.*, p. 22.

10. En 1966, 9 grues contre 119 grues et appareils.

11. Ballade, *op. cit.*, p. 23.

la disposition des usagers l'ensemble des possibilités offertes par la conjonction des trois moyens de transports classiques : eau, fer et route. L'une des caractéristiques des ports rhénans est leur politique foncière. Ces ports sont donc non seulement des loueurs de services généraux et des chefs d'orchestre pour un ensemble de dispositions propres à faciliter le travail portuaire, mais surtout des lotisseurs de terrains industriels ¹². »

257. — Le port de Strasbourg a par conséquent su dépasser le cadre portuaire classique, beaucoup plus nettement et beaucoup plus tôt que la plupart des ports français ; il conviendrait d'examiner si cette réussite n'est pas liée à des conditions sociologiques différentes, à l'absence des privilèges, des traditions, des monopoles et des rentes de situation qui caractérisent l'économie et l'administration maritime et portuaire françaises.

Il faudrait également reviser le jugement de Jules Siegfried sur l'incapacité des villes à gérer les ports où à participer efficacement à leur gestion et se demander si un raisonnement applicable à des bourgades atlantiques peut être transposé tel quel aux cités rhénanes. Car si les villes atlantiques étaient également affranchies de l'influence des facteurs que nous avons énumérés, sans doute leur réussite administrative, dans le domaine portuaire, serait-elle plus évidente.

Il est vrai que la comparaison est délicate à faire, entre le comportement de municipalités de l'ouest de la France et celui de républiques anciennes marquées par cet esprit spécial aux bassins du Rhin et de la Moselle ; en outre, la situation particulière faite à Strasbourg au sein du Reichsland d'Alsace-Lorraine, la dette contractée par la France à l'égard des populations de la région, le fait que le port de Strasbourg ait été confié à une personnalité aussi exceptionnelle qu'Auguste Detoef, plaçaient en 1921 la ville de Strasbourg dans une position favorable. La décentralisation portuaire strasbourgeoise est une décentralisation négociée, la décentralisation des ports maritimes autonomes est une décentralisation accordée : la différence est fondamentale.

258. — Ceci ne doit pas être perdu de vue car le problème de la survie de ce régime administratif se pose, depuis l'abrogation de la loi d'autonomie du 12 juin 1920 par la loi du 29 juin 1965.

Certes, formellement, la loi du 26 avril 1924 créant le port de Strasbourg n'emprunte rien au régime d'autonomie de la loi du 12 juin 1920, mais il est évident que celle-ci a inspiré celle-là, qui en reproduit une partie des dispositions. Le régime strasbourgeois a pu en conséquence être défini comme « se trouvant à mi-chemin entre le régime des ports autonomes français et les différents régimes de conception libérale sous lesquels se trouvent placés tous

12. *Idem*, p. 22.

les grands ports rhénans étrangers... » « il offre donc un exemple particulièrement heureux de la conjonction de deux conceptions apparemment assez éloignées ; gestion domaniale souple, favorisant au maximum l'exploitation industrielle et commerciale dans le temps, mais placée au service des intérêts économiques et politiques les plus élevés par le truchement des règles générales de gestion administrative », définition qui devrait pouvoir être appliquée à tout port autonome.

La convention annexée à la loi du 26 avril 1924 stipule que « le régime qui sera institué au port de Strasbourg comme suite à la présente convention ne pourra y être aboli que par une loi qui règlera, d'accord avec la ville, les dispositions relatives à la dévolution des biens du port autonome, ainsi que celles que pourra motiver le retour au régime antérieur ».

Trois solutions peuvent donc être envisagées :

1° La loi du 26 avril 1924 et la convention sont toujours applicables ; il suffit, pour apporter une modification au statut, de faire jouer l'article 18 de la convention.

2° La Constitution de 1958, et singulièrement son article 37 fixant le domaine de la loi et du règlement, rend caduques la loi de 1924 et la convention ; des modifications au statut peuvent être apportées par décret, sous la seule réserve de l'avis du Conseil d'Etat ¹³.

3° La Constitution de 1958 n'est pas incompatible avec les dispositions de la loi et de la convention. Le port autonome de Strasbourg est considéré ici non comme un établissement public, mais comme le seul représentant d'une nouvelle catégorie d'établissement public : l'établissement public dit « port fluvial autonome d'origine municipale ». Dès lors, la création d'une telle catégorie d'établissement public relève du domaine de la loi, comme l'ont été les ports maritimes autonomes après la publication de la loi du 29 juin 1965.

Une modification unilatérale du statut, par voie réglementaire, serait certainement très inopportune ; une opinion qu'on peut considérer comme « bien informée », tout en évoquant des changements possibles, estime que « le caractère paritaire du régime actuel implique évidemment que toute modification ou remise au point des statuts de l'établissement suive des chemins analogues ¹⁴ ».

259. — Une autre extension de la technique de l'autonomie, preuve de sa vitalité, a été opérée au profit des ports rhénans de Colmar-Neuf-Brisach et de Mulhouse-Ottmarsheim, par les décrets 60-240 et 60-241 du 11 mars 1960 ¹⁵.

13. Rivero, *op. cit.*, p. 59 ; P. Durant, « La décadence de la loi dans la Constitution de la V^e République », *J.C.P.* 1959, I, 1470 ; J. de Soto, « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *R.D.P.* 1959, p. 240.

14. Ballande, *op. cit.*

15. *J.O.* du 29 mars 1960, p. 2646.

Ces deux ports sont des établissements publics départementaux ayant pour objet « la création, l'aménagement, l'équipement et la gestion de zones portuaires et industrielles ». Ils ont été créés en application de l'article 78-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, relatif à la réalisation d'opérations d'aménagement urbain par des établissements publics et des sociétés d'économie mixte : la motivation est donc ici différente de celle qui a entraîné la création de ports maritimes autonomes.

D'autre part, alors que le port maritime autonome et le port de Strasbourg ne sont pas soumis à des cahiers des charges et sont donc exploitants *sui generis* de l'établissement portuaire qu'ils sont chargés d'administrer, les établissements publics de Mulhouse-Ottmarsheim et de Colmar-Neuf-Brisach sont, en application de l'article 181 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure¹⁶, soumis à un cahier des charges assez semblable à celui auquel sont soumises les chambres de commerce concessionnaires d'outillage public dans les ports maritimes. Si l'objet de la concession est en principe l'établissement et l'exploitation d'un outillage, on constate, là comme dans certains ports maritimes¹⁷, que l'objet de la concession porte sur d'importants travaux d'infrastructure, du reste désignés comme tels dans le cahier des charges¹⁸, à la suite d'un intitulé portant sur une simple concession d'outillage.

260. — Les deux établissements publics prennent les noms de « Port rhénan de Colmar-Neuf-Brisach » et de « Port rhénan de Mulhouse-Ottmarsheim », ils sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Leur conseil d'administration comprend douze membres, soit deux représentants de la Chambre de commerce locale, deux représentant du port rhénan de Strasbourg, désignés par le conseil d'administration de cet établissement, deux représentants des communes d'implantation ou de desserte désignés par les conseils municipaux, quatre membres nommés par arrêté, dont deux sont choisis parmi les usagers du port et de la navigation.

Le conseil élit son président et deux vice-présidents.

L'administration est assurée par le conseil, et non pas comme dans les ports autonomes « par le conseil et un directeur » (loi du 5 juin 1920) ou « par le conseil assisté d'un directeur » (loi du 29 juin 1965) ; le directeur de l'établissement est nommé par arrêté préfectoral pris sur proposition du conseil d'administration et après accord de la Chambre de commerce locale ; il prend « toutes mesures relatives à l'exécution des décisions du conseil d'adminis-

16. D. du 13 octobre 1956, D. 1956-427.

17. Voir ce qui est dit *supra* sur les ports de plaisance.

18. Cf. A. 27 avril 1965 concédant l'outillage public du port de Mulhouse à l'établissement public « Port rhénan de Mulhouse-Ottmarsheim », *J.O.*, 1965, p. 3807.

tration et à la gestion de l'établissement » (art. 9) et exerce les pouvoirs qui peuvent lui être délégués par le conseil (*idem*).

261. — La solution ici adoptée est-elle de nature à être étendue aux ports moyens et aux petits ports maritimes pour lesquels l'autonomie a été écartée, de crainte d'alourdir leurs charges financières ? Faut-il penser qu'elle est mal connue des milieux maritimes, pour qu'elle n'ait été évoquée dans aucune publication spécialisée et pour qu'aucun représentant des ports moyens ne l'ait proposée lors du débat qui a précédé le vote de la loi du 29 juin 1965¹⁹ ?

Bien que le terme « port autonome » ne soit pas utilisé, la nature juridique de l'établissement ne fait pas de doute : doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, il répond à la même définition que le port maritime autonome, mais dans le cadre départemental. Comme la création du port maritime autonome, la création de cet établissement entraîne un certain effacement de la Chambre de commerce : « Il se substitue à la Chambre de commerce en ce qui concerne les droits, obligations, emprunts et avances déjà contractés ou consentis par cette compagnie pour la création d'infrastructure et de l'équipement commun de la zone portuaire²⁰. » La représentation des collectivités territoriales étant plus importante dans le conseil que celle de la Chambre de commerce, la composition de ce dernier est sans doute plus démocratique. Enfin, la représentation assurée du port autonome voisin de Strasbourg doit permettre une coordination des activités des ports et, sans doute, matérialise une participation strasbourgeoise à l'équipement des autres établissements.

De même que la comparaison est difficile à faire entre le port rhénan de Strasbourg et les ports maritimes autonomes, de même la solution retenue à Mulhouse et à Colmar n'est sans doute pas transposable telle quelle aux ports moyens et aux petits ports ; mais elle nous a paru suffisamment riche de développements pour prendre place dans cet exposé.

262. — Une autre extension interne de l'autonomie intéresse les ports aériens et en particulier le port aérien de Paris.

L'aéroport de Paris, établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière²¹ a été créé « en vue du développement et de la gestion des aéroports civils de la région

19. Tous ces représentants n'ont pas plaidé pour une extension du régime de l'autonomie ; cf. M. Moch, député de l'Hérault, au sujet d'un régime « lourd et lent ».

20. Cathelineau, « L'autonomie des ports maritimes », *A.J.D.A.* 1966, p. 460.

21. O. du 24 octobre 1945 et D. du 4 janvier 1947.

parisienne » dans un rayon de 50 km autour de la capitale ; il contrôle actuellement quinze aérodromes²².

Les motifs qui ont conduit à la création de l'aéroport de Paris sont les mêmes que ceux qui ont conduit à la constitution des ports autonomes ; l'aéroport regroupe deux services à l'origine distincts : le service spécial des études et travaux de l'aéroport de Paris et le service des ports aériens, qui assuraient chacun les fonctions « Travaux » et « Exploitation » qui nous avons définies au début de cette thèse comme deux fonctions portuaires essentielles. « En rassemblant ainsi sous une direction unique les divers services concourant à l'exploitation et au développement des installations, il a ainsi rendu possible l'étroite coordination qu'exige une gestion efficace et économique et la création des organisations nouvelles qu'imposaient, sur le plan commercial notamment, une expansion rapide qui périssait toutes les structures antérieures²³. »

La fonction de police recouvre, dans les aérodromes, les fonctions de prévision météorologique, de lutte et de prévention des incendies, de sauvetage et de relevage des appareils accidentés et surtout l'importante fonction de sécurité de la navigation aérienne, avec le réseau de télécommunications et d'aides à la navigation qui en constitue la structure technique.

Ces fonctions sont essentiellement étatiques, la puissance publique en assurant la charge et la responsabilité²⁴. Le législateur a donné en principe compétence dans ce domaine à l'établissement public, mais en fait « son intervention a été à l'exemple des établissements similaires étrangers, limitée à une action étroitement coordonnée... pour tout ce qui concerne la circulation aérienne aux abords des aérodromes avec celle du service de la navigation aérienne, organisme centralisé dont la compétence s'étend à tout le territoire métropolitain²⁵ ». Mais l'aéroport assume la charge des investissements nécessités par le contrôle de la navigation aérienne.

Par ailleurs, on constate « qu'il y a une exacte transposition des institutions créées dans les ports autonomes²⁷ » le mode de gestion en est donc très semblable. En particulier, le conseil d'administration, dans sa dernière forme²⁸, comprend douze membres « représentant les intérêts de l'Etat » et douze membres désignés « parmi les représentants des collectivités locales, du personnel de l'établissement et des intérêts privés²⁹ ».

22. Essentiellement Orly, Le Bourget puis Paris-Nord, Issy (hélicoptères), Toussus-le-Noble, etc.

23. J. Vasseur, in *Travaux*, mars 1959, p. 181.

24. D. du 21 août 1947 ; M. de Juglart, *Traité élémentaire de droit aérien*, p. 102.

25. G. Ladet et L. Duffand, in *Travaux*, 1959, p. 140.

26. J. Vasseur, *op. cit.*

27. Cathelineau, *op. cit.*

28. D. 60-674 du 1^{er} juillet 1960 modifiant l'article 2 du D. 47-11 du 4 janvier 1947, *J.O.*, p. 6507.

29. La représentation de la Compagnie nationale Air-France est

B. — L'EXTENSION DU RÉGIME DE L'AUTONOMIE
DANS LES PAYS FRANCOPHONES

263. — Hors les cas des ports de Saigon et de Haïphong, étudiés plus haut³⁰, le régime de l'autonomie n'a pas été étendu outre-mer ; il y est essentiellement contemporain de ou postérieur à la décolonisation.

Mais si l'intérêt de ce régime n'avait pas échappé à certains milieux économiques, nous avons noté que ceux-ci en avaient tiré des conclusions sans doute hâtives, en confondant un régime d'autonomie et régime de concession d'établissement portuaire³¹.

On trouve cependant trace de propositions, demeurées sans suite, visant à confier l'exploitation des établissements portuaires locaux à des conseils d'administration de quelques membres, fonctionnaires et commerçants, avec une certaine autonomie financière et une gestion industrielle³².

264. — Un décret 55-637 du 20 mai 1955, dit « décret Roland Pré³³ » autorise l'institution des ports autonomes dans les territoires relevant du ministre de la France d'Outre-Mer.

Le décret définit le port autonome comme un établissement public territorial de caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière et de la personnalité juridique. Cet établissement est créé par délibérations concordantes du Grand Conseil³⁴ du groupe de territoires et de l'assemblée territoriale dans lequel est situé le port intéressé.

Le conseil d'administration de l'établissement public est, mis à part un représentant du personnel, quadriparti : y siègent en nombre égal des représentants du conseil municipal de la commune, des chefs de services administratifs, des personnalités désignées en fonction de leur compétence, des représentants des compagnies consulaires des territoires desservis par le port.

obligatoire. La même transposition s'observe d'autre part en ce qui concerne le statut du Port autonome de Paris, organisme créé par la loi du 15 octobre 1968, postérieurement à la rédaction de cet ouvrage.

30. Section II, § I, sous-paragraphe A, n° 229.

31. Chapitre I, section II, § I, sous-paragraphe B.

32. Dans ce sens un vœu de l'Union coloniale française, du 22 octobre 1926 (*Bulletin*, section A.O.F., p. 145) : « ... que l'exploitation de chacun des wharfs soit confié à un conseil d'administration ainsi composé : Gouverneur, Président de la Chambre de commerce, un membre désigné par la Chambre d'agriculture, le représentant d'une compagnie française de navigation, le Directeur du wharf... budget séparé de celui de la colonie... bénéfices laissés à la disposition du wharf pour constituer un fonds d'entretien et de renouvellement... »

33. D. 55-637 du 20 mai 1955, *J.O.* R.F. du 22 mai, p. 5161, et modificatif *J.O.*, 4 juin, p. 5693.

34. Voir Luchaire, *Droit d'outre-mer*, 1959, p. 102 et 374.

Le conseil est chargé de la gestion du port ; il statue sur tout ce qui concerne l'outillage, les travaux et l'exploitation du port.

Le directeur est nommé par arrêté ministériel sur proposition du chef de territoire ; le conseil d'administration n'intervient pas dans cette nomination et ne formule pas d'avis.

Le directeur assure l'exécution des délibérations du conseil et dirige les services du port ; il nomme à tous les emplois dans les conditions fixées par décret pris en Conseil d'Etat ; il prépare le budget, qu'il présente au conseil, et qui est ensuite approuvé par le chef de territoire.

Enfin, lorsque l'activité du port intéresse plusieurs territoires, l'exercice des attributions conférées au chef de territoire peut être dévolu au chef du groupe de territoires. Cette disposition visait en particulier le port de Dakar, service fédéral doté d'un budget annexe et rattaché au gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

265. — Le décret du 20 mai 1955 a été étudié par le congrès de Marseille de 1955, organisé par les chambres de commerce de la Méditerranée et de l'Afrique française. M. Bétous³⁵ y présenta un rapport peu favorable au texte gouvernemental, à qui il reprochait en particulier de laisser l'institution de ports autonomes à l'initiative d'assemblées à caractère non économique : Grand Conseil en Afrique occidentale et équatoriale, assemblées territoriales ou provinciales, etc. M. Bétous craignait « une institution hâtive soumise à des impératifs autres que les impératifs économiques ». La représentation des chambres de commerce, limitée à un quart du total des membres du conseil, lui paraissait insuffisante.

Certaines critiques paraissaient fondées, comme celles portant sur l'absence de dispositions prévoyant que le conseil d'administration devrait être saisi des questions relevant des services publics intéressant le port, alors que de telles dispositions sont considérées comme fondamentales dans les statuts d'un port autonome.

D'autres paraissaient systématiques, comme celles qui reprochaient au gouvernement de donner aux chefs de territoires des pouvoirs exercés en France par le ministre, alors qu'une telle disposition était conforme aux règles de fonctionnement des pouvoirs publics outre-mer, visiblement mal connues du rapporteur, comme aux nécessités d'une saine décentralisation³⁶.

Nous avons déjà noté³⁷ que, dans l'ensemble, les chambres de

35. Actuel président du conseil d'administration du Port autonome de Marseille.

36. Au cours d'une intervention, M. Durand-Réville, sénateur du Gabon, a tenté de définir l'« usager » du port maritime et a pu montrer que ce terme était employé dans un sens trop étroit, au seul profit des représentants du commerce de la localité dans laquelle se trouve implanté le port.

37. Voir note 68, p. 122.

commerce africaines se sont déclarées favorables au régime applicable outre-mer et satisfaites de leurs rapports avec l'administration.

Ceci provenait de ce que, en Afrique noire, fonctionnait dans les grands ports un régime très proche du régime d'autonomie et dont nous avons étudié la structure dans le chapitre II ci-dessus³⁸. Il est caractéristique que l'application du décret du 20 mars 1955, qui n'a pas été promulgué outre-mer, n'ait pas été demandée. Ce texte s'est trouvé rapidement dépassé par la loi-cadre du 23 juin 1956 et ses décrets d'application³⁹, qui plaçaient les ports maritimes parmi les services territoriaux.

266. — En Algérie, aucun port autonome n'existait avant que le régime métropolitain fût « adapté » à l'Algérie par un décret 62-203 du 21 février 1962⁴⁰.

D'après ce décret, l'administration d'un port peut être confiée à « un établissement public algérien investi de la personnalité morale et soumis aux règles générales qui régissent la gestion des deniers publics ». Mais il n'est pas fait état de l'autonomie financière et l'article 11 du décret précise que « les prévisions budgétaires du port autonome font l'objet d'une publication en annexe au projet de budget des services civils de l'Algérie ». Le port autonome algérien est donc un établissement public doté d'un budget annexe, type d'établissement assez rare.

Le conseil d'administration de l'établissement compte vingt-quatre membres, mais « le décret d'institution détermine dans chaque cas la composition du conseil », dans lequel entrent des représentants des administrations, des personnalités choisies pour leur compétence en matière maritime, des représentants des collectivités locales, des chemins de fer, d'agents et ouvriers du port, et enfin « des usagers choisis après avis des syndicats et organismes professionnels représentatifs ».

Le conseil d'administration du port d'Alger⁴¹ comprend neuf fonctionnaires, trois représentants des collectivités locales, un représentant des chemins de fer, six représentants des usagers, deux représentants du personnels, trois de la Chambre de commerce. Les conseils d'administration des ports d'Oran-Arzew⁴² et Bône présentent le même aspect.

Le président et le vice-président du conseil d'administration sont élus par celui-ci.

Les outillages concédés aux chambres de commerce sont remis

38. Chapitre II, section II, § 1.

39. Voir ce qui est dit chapitre VII, section I, § 1, au sujet de l'organisation portuaire telle que la concevait la loi-cadre.

40. *J.O.* R.F., 24 février 1962, p. 1880.

41. D. 62-268 du 12 mars 1962, *J.O.*, p. 2609.

42. D. 62-269 et D. 62-270 du 12 mars 1962, p. 2611.

aux nouveaux ports autonomes, qui peuvent par ailleurs « concéder ou organiser tout service utile à l'exploitation du port ⁴³ ».

267. — Le régime marocain ne connaît pas l'autonomie et la Tunisie a adopté un régime d'autonomie plus proche du régime britannique, étudié au sous-paragraphe C ci-après.

268. — Quatre ports ont été organisés en ports autonomes en Afrique Noire après l'indépendance des Etats de l'Afrique occidentale : à Dakar, à Abidjan, à Cotonou et à Lomé.

Le port de commerce de Dakar est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, créé « pour assurer l'entretien et l'exploitation du port maritime de Dakar, et de ses dépendances, exécuter les travaux d'amélioration et gérer le domaine mobilier et immobilier du port ⁴⁴ ».

Cet établissement public a succédé à un établissement public fédéral qui sera étudié *infra* ⁴⁵.

Le port est géré par un conseil d'administration et un directeur. Le conseil comprend des représentants des ministères, un député, un membre du conseil municipal, une représentant du chemin de fer, sept représentants des usagers, deux représentants du personnel, un représentant du gouvernement de chacun des Etats limitrophes ayant des intérêts dans l'exploitation et les travaux du port de Dakar.

Le président du conseil d'administration est nommé par décret ; le ministre de tutelle a entrée au conseil d'administration ; il préside les séances auxquelles il assiste, mais ne prend pas part au vote.

Il est constitué une commission permanente qui reçoit des délégations du conseil d'administration et qui veille à l'exécution des décisions prises par le conseil. La composition de cette commission, qui comprend quatorze membres, est réglée en détail par le décret constitutif. Elle se réunit tous les deux mois, et le conseil tous les trois mois.

Le directeur est nommé par décret après avis du conseil et sur proposition du ministre de tutelle ; il est l'agent du conseil d'administration et il est l'agent du pouvoir central ; à ce titre, il assure la coordination entre les différents services intéressés à la bonne marche du port.

Le port tient une comptabilité de type industriel et commercial. Le budget, préparé par le directeur, est soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics et du ministre des Finances. Les fonds libres du port sont versés au trésor ou dans des établisse-

43. Art. 6, D. 62-269.

44. D. 60-395 du 14 novembre 1960.

45. § 2, sous-paragraphe A.

ments bancaires spécialement agréés. Le port est soumis au contrôle financier et au contrôle des dépenses engagées.

269. — Le port de commerce d'Abidjan⁴⁶ est, en 1960, un établissement public assurant l'administration et l'exploitation du port, de ses accès et de ses dépendances, y compris un certain nombre de services annexes et connexes. La réglementation qui le concerne est extrêmement proche de la législation et de la réglementation françaises de 1920.

Le conseil comprend deux représentants de la communauté, neuf membres proposés par la Chambre de commerce, quatre par la Chambre d'agriculture, douze membres de droit dont neuf représentants de l'administration. Des représentants étrangers peuvent siéger, si les Etats qu'ils représentent se trouvent dans l'arrière-pays du port. Le président du conseil est, de droit le directeur général des travaux publics de Côte d'Ivoire.

Le Conseil se réunit une fois tous les quatre mois ; il constitue une commission permanente qui se réunit tous les mois ; les pouvoirs du conseil sont organisés dans les mêmes conditions que les pouvoirs du conseil d'administration dans la loi française de 1920.

Alors que les statuts des ports de Dakar, de Cotonou ou d'Algérie ne contiennent aucune disposition concernant le personnel, tout le personnel du port d'Abidjan est supposé appartenir à la fonction publique, soit comme fonctionnaire, soit comme agent temporaire de l'Etat⁴⁷.

Les dispositions concernant les deniers du port, le contrôle financier, les fonds de réserve, le fond de roulement l'agent comptable, la tutelle ministérielle, sont démarqués de la loi de 1920 et n'appellent aucune remarque particulière. Le port dispose d'un fond de renouvellement dans lequel il doit verser la somme minimale annuelle de 100 millions F C.F.A.⁴⁸ et qui finance les dépenses de renouvellement, les travaux complémentaires de premier établissement et les grosses réparations dont l'importance dépasse les limites des dépenses admises pour l'entretien normal.

La comptabilité est tenue, en principe, suivant la distinction classique entre ordinaire et extraordinaire.

270. Le port autonome de Cotonou⁴⁹ est un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile

46. Loi 60-85 du 10 février 1960 (*J.O.* C.I. du 20 février 1960) et D. 60-110 du 16 mars 1960 (*J.O.* C.I. du 26 mars 1960).

47. Soumis à un contrat de droit public avec statut très proche du statut de la Fonction publique.

48. Soit environ 10 % des recettes brutes entre 1960 et 1966. Le versement effectif a toujours été de l'ordre de 350 à 500 millions de francs C.F.A.

49. Loi (Dahomey) 64-39 du 31 décembre 1964. Pour Lomé, voir dans le même sens ordonnance n° 12 du 7 avril 1967, *J.O. Togo*, n° 363, du 1^{er} septembre 1967.

et de l'autonomie financière, créé pour assurer l'entretien et l'exploitation du port de Cotonou, en gérer le domaine, et y exécuter les travaux d'amélioration et d'extension.

L'établissement gère les services de pilotage, d'amarrage et de remorquage, mais il peut être autorisé à concéder ce dernier service sous forme d'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public. En outre, il peut être autorisé par décret à organiser tout service indispensable à l'exploitation du port et n'incombant pas à une administration publique, lorsqu'il ne se trouve pas l'entreprise privée pour l'assurer.

L'administration de l'établissement est assurée par un conseil d'administration.

Ce conseil comprend huit fonctionnaires, un membre de l'Assemblée nationale et un membre du conseil municipal, un représentant des chemins de fer, six représentants du secteur privé portuaire, six représentant d'état étrangers intéressés à la marche du port. Le président est un fonctionnaire nommé par décret.

Le conseil d'administration constitue un comité de direction dans son sein.

Le directeur est l'agent d'exécution du conseil d'administration et du comité de direction ; il est nommé par décret après avis du conseil.

L'établissement suit sa gestion financière et comptable « suivant les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales ». L'agent comptable, nommé par décret « est soumis aux mêmes règles de responsabilité et aux mêmes contrôles que les comptables publics de l'Etat » ; les mesures d'exécution en matière de recouvrement sont les mêmes que pour les créances de l'Etat ; les opérations financières s'effectuent suivant les règles et usages du commerce. Les clauses et conditions générales applicables aux marchés de l'Etat sont valables pour ceux de l'établissement ; les travaux, fournitures et services extérieurs sont soumis à la réglementation des marchés de l'Etat. Par contre, la loi ne précise pas si le contrôleur financier exerce les fonctions de contrôleur des dépenses engagées ; le contrôle technique est assuré par le Ministre des travaux publics.

271. L'étude critique des différents établissements dont nous avons rapidement analysé la structure, amène à formuler les remarques suivantes :

1° Concernant la nature juridique de l'établissement, l'accent est mis à Cotonou sur un caractère industriel et commercial ; à Abidjan et en Algérie, aucune précision n'est fournie. Nous reviendrons sur ce problème, mais nous devons noter qu'à Cotonou seulement, un effort très net est fait pour affirmer ce caractère : gestion suivant les usages du commerce, allègement des contrôles. Mais cet effort ne va pas sans contradictions, car, en même temps, les deniers de l'établissement sont des deniers publics, ce qui apparaît

tant dans le régime de responsabilité que dans le régime de recouvrement applicables.

2° Alors qu'en Algérie, le président du conseil d'administration est élu par celui-ci, à Dakar, à Cotonou et à Abidjan, le président est désigné par le gouvernement ; à Dakar, l'emprise du pouvoir central est renforcée par la possibilité offerte au ministre de tutelle de présider le conseil d'administration, confondant ainsi pouvoir de tutelle et pouvoir hiérarchique ; à Cotonou, le président est en outre fonctionnaire de l'Etat, alors qu'à Dakar cette règle n'est pas applicable⁵⁰ ; à Abidjan, ce fonctionnaire est de droit le Directeur général des Travaux publics.

L'emprise du pouvoir central se fait également sentir dans la composition du conseil d'administration ; la représentation des services ou des collectivités publiques y est très importante : 17 membres à Cotonou sur 23, 12 sur 24 à Abidjan, 12 en Algérie, etc., des remarques équivalentes ayant du reste été faites par M. Lahaye au sujet des établissements publics et des entreprises publiques au Maroc.

Plus l'organisme est de création récente, plus la proportion de membres du conseil d'administration, représentant des entreprises privées portuaires, et dont la compétence est incontestable, s'agissant d'activités au caractère très particulier, diminue. La nature du conseil d'administration se trouve, par suite de cet état de choses, doublement modifié.

Tout d'abord, le conseil apparaît plus comme un conseil consultatif que comme un véritable conseil d'administration responsable, car on imagine mal que des représentants de services publics puissent voter dans un sens autre que celui qui leur a été indiqué. Que signifie, en outre, la représentation d'un Ministère puisqu'il ne constitue pas une entité différente de celle de l'Etat ? Cela marque bien le caractère consultatif de l'organisme : ce qui est recherché ici, c'est moins la voix que l'opinion d'un département technique sur un problème portuaire. Il faut ajouter un élément psychologique : certains ministères n'admettent pas de n'être pas représentés partout, quitte à négliger ensuite de fréquenter les conseils dans lesquels ils ont exigé de siéger, un pointage des absents étant édifiant à cet égard.

On peut même se demander si, compte tenu de la présidence administrative du conseil comme de l'autorité du ministre de tutelle, une majorité administrative a une véritable utilité. Bien au contraire, le gouvernement étant assuré d'avoir le dernier mot, il aurait été normal de laisser les intérêts économiques s'exprimer librement : car l'influence de chefs d'entreprises compétents, rompus aux problèmes financiers, sévères dans la gestion quotidienne de leurs affaires, est un antidote précieux à l'influence administrative, qui est faite d'autres traditions et d'autres habitudes.

50. A Dakar, le Président de la Chambre de commerce a été président du conseil d'administration ; un fonctionnaire lui a succédé.

Ici apparaît la seconde transformation de la nature du conseil : on semble perdre de vue qu'un conseil est fait pour administrer ; à essayer les représentations, à multiplier les représentations politiques, on dénature l'essence de l'organisme, au profit essentiel des techniciens d'exécution, qui évoluent à l'aise parmi des administrateurs de compétence inégale.

Ceci non plus n'était pas nécessaire ; car tous les pays d'Afrique qui nous intéressent croient à la vertu du Plan, tous établissent des budgets d'investissements et des programmes de grands travaux dans lesquels entrent les ouvrages portuaires. Le rôle du conseil d'administration n'est donc pas de prendre des décisions politiques ou de lever des options à long terme ; il est dans la gestion courante de l'organisme et dans la préparation des décisions à long terme du gouvernement ; or, pour jouer ce rôle, les spécialistes des affaires et des problèmes portuaires sont les plus qualifiés.

2° (suite) La signification de la forte emprise étatique sur le conseil d'administration doit être recherchée dans la nature du pouvoir en ces pays ; ce pouvoir est autoritaire et ce principe d'autorité n'admet pas, en fait, l'établissement public tel que nous le connaissons : l'étiquette subsiste, mais la nature de la marchandise a changé.

M. Lahaye a fait les mêmes constatations au Maroc : « il semble que les attributions essentielles de l'autonomie ne soient entendues que sous l'angle de l'utilité de fonctionnement et non de la nature même de ces organismes, ceux-ci étant considérés, dans l'organisation de la tutelle et du contrôle, comme de simples services administratif dont la personnification ne serait qu'apparente. Nous sommes loins d'une véritable autonomie de l'entreprise publique, (mais nous nous rapprochons) d'une décentralisation par service... il existe une tendance très nette à ne voir en ces entreprises qu'un service ministériel dont la personnalisation n'est qu'une commodité d'expression et de maniement ⁵¹ ».

L'auteur explique ce processus en notant qu'« il est permis de penser qu'un minimum de dirigisme s'impose dans un pays neuf où se posent des problèmes autrement plus ardues que dans les nations déjà assises dans de vieilles traditions de droit public ».

Nous pensons que cette explication, sans doute valable dans le cadre marocain que l'auteur a spécialement étudié, est insuffisante en ce qui concerne l'Afrique Noire.

Dans les pays d'Afrique, en effet, l'Administration ne se partage pas plus que le pouvoir. M. Yacé, exégèse de la constitution ivoirienne, déclare par exemple que le Président de la République est, dans cet état, le détenteur exclusif du pouvoir exécutif : « le gouvernement n'est donc pas une institution à proprement parler, c'est plus exactement une administration ou un brain-trust au service du Président, aucune responsabilité ministérielle ne pouvant

51. *Op. cit.*, p. 21.

s'exercer à l'égard du parlement. Le Président de la République choisit donc ses ministres, les révoque librement et leur impose ses vues ; il exerce le pouvoir sans contre-seing de ses collègues, car lui seul endosse vis-à-vis du peuple qui l'a élu, la responsabilité ⁵² ».

Si le schéma constitutionnel d'autres états africains est différent, donnant ainsi une impression plus libérale, l'expérience quotidienne comme la nature des choses montrent que les principes posés par M. Yacé sont assez généralement mis en application ⁵³. Il est caractéristique que le port d'Abidjan ait pu en 1966 perdre son statut d'autonomie pour devenir un service administratif ou un établissement public doté d'un budget annexe ⁵⁴, sans que la gestion en ait été profondément modifiée. Il est caractéristique également que le service des ports et voies navigables du Cameroun fonctionne, avec un budget annexe, sans que la nécessité de le transformer en établissement public se fasse sentir, parce que la différence n'est pas grande entre le régime de gestion appliqué actuellement et celui qui serait alors mis en vigueur.

3° Tous les ports d'outre-mer devenus autonomes avaient, dans le système français, de conseils consultatifs et des budgets annexes. Ces conseils ont été, à l'origine, formé de représentants des administrations et de représentants des activités privées ; services publics et entreprises privées étaient alors peu africanisés. En l'absence d'un exécutif d'essence démocratique, les assemblées locales ont représenté, à partir de 1946, la seule représentation de la population autochtone. Dès lors que le pouvoir central voulait associer progressivement cette population à certaines gestions, il n'y avait pas d'autre solution que d'introduire des représentants des assemblées dans les conseils d'administration des établissements publics ou dans les différents conseils consultatifs.

Un bon exemple de cette évolution est fourni par la composition des conseils du Wharf de Port-Bouët et du Port d'Abidjan, de 1947 à 1958.

En 1947, un représentant des planteurs africains prend place dans un conseil dit « Commission permanente consultative des Wharfs de Bassam et de Port-Bouët ⁵⁵ », de dix membres ; il devait être accompagné d'un représentant des syndicats de travailleurs, mais qui n'a jamais siégé.

En 1951, un représentant du Grand Conseil et un représentant de l'Assemblée territoriale ont accès au Conseil du Port d'Abidjan ⁵⁶ ;

52. Commission de législation de l'Assemblée nationale ivoirienne, 20 octobre 1960.

53. Cf. J. Buchmann, *L'Afrique noire indépendante*.

54. A. 747 MTP/CAB du 10 mai 1966, *J.O. R.C.I.*, p. 879.

55. Décision gubernatoriale n° 2153/APS du 24 mai 1946, *J.O. C.I.*, 1946, p. 267.

56. A.G. A.O.F. 6286/TP du 18 novembre 1950, *J.O. A.O.F.*, 7 avril 1950, p. 2528.

en 1957, après la loi-cadre de 1956⁵⁷, la représentation de l'Assemblée territoriale est portée à deux membres et il y ajoute trois représentants des assemblées territoriales des territoires voisins, soit une représentation « politique » de six membres sur un total de trente six membres siégeant au Conseil.

De même, les assemblées territoriales n'auraient pas admis que la création de ports autonomes outre-mer se fasse, avant l'indépendance, hors de leur contrôle, sous la seule initiative des chambres de commerce ; cette procédure se justifiait d'autant moins que les chambres de commerce n'avaient pas joué, outre-mer, le rôle de relais financier que avait été la meilleure justification de leur intervention dans le domaine de l'autonomie. Leur reconnaître l'initiative et le contrôle de la création des ports autonomes, c'est-à-dire d'une modification de l'organisation des services publics, aurait été leur donner un rôle politique et leur accorder une représentativité à laquelle elles ne pouvaient prétendre. Et il aurait été de même impossible, à la création de ports autonomes avant l'indépendance, de ne pas constituer leurs conseils d'administration sur le même modèle que les conseils consultatifs antérieurs, c'est-à-dire de supprimer la représentation des assemblées territoriales ou de groupes⁵⁸. Une telle modification ne pouvait être l'œuvre que d'un exécutif local, mis en place dans le cadre d'un état indépendant.

4° Tous les organismes créés marquent une tendance à l'extension de leurs attributions ; cette tendance est propre à tous les ports autonomes et le problème sera étudié dans son ensemble dans la section II de ce présent chapitre. Mais les ports d'Afrique francophone semblent plus avancés dans ce domaine que les ports français, ce qu'il faut mettre à l'actif des tendances autoritaires du pouvoir, à la fois dirigeant par vocation et méfiant à l'égard d'un secteur des activités privées contrôlé en majorité par des étrangers : il est caractéristique que le pays où cette extension est la moins marquée, la Côte d'Ivoire, est également celui où l'accent est mis d'une façon toute particulière sur la collaboration avec les entreprises étrangères, dès lors qu'elles participent à la construction nationale.

De même, des attributions de police sont généralement conférées aux ports autonomes nouvellement créés outre-mer ; ceci non plus ne constitue pas un phénomène isolé et nous l'étudierons dans le paragraphe 2 de la présente section.

272. — Ainsi le régime de l'autonomie, tel qu'il est appliqué par les pays africains francophones, présente déjà des caractères

57. Délibération 19-GC-57 du Grand Conseil de l'A.O.F., 20 juin 1957, *J.O. A.O.F.*, p. 1445.

58. Intervention de M. Bonnal, Inspecteur général des Travaux publics de la France d'outre-mer, Congrès des Chambres de commerce de la Méditerranée et de l'Afrique française, Marseille, 1955, p. 77.

originaux qui marquent des nuances très nettes par rapport au modèle français.

Le modèle britannique, qui fait l'objet d'un troisième sous-paragraphe de ce paragraphe, présente des caractères spécifiques encore plus nets.

C. — LE RÉGIME BRITANNIQUE D'AUTONOMIE DES PORTS

Le régime britannique sera ici décrit de façon succincte, dans le but de compléter l'étude déjà faite des systèmes continentaux et d'éclairer certains développements ultérieurs.

273. — Le droit anglais désigne sous le nom de « trust ports » les ports gérés par des corporations publiques.

La corporation publique est une autorité publique, c'est-à-dire « un corps qui a une tâche publique ou statutaire à accomplir et qui l'accomplit et conduit ses affaires pour le bien du public et non en vue d'un profit personnel ⁵⁹ ».

D'autre part la corporation publique est « un service public personnalisé exerçant son activité en tant qu'organisation responsable et indépendant, sans faire partie d'un département de l'Etat ⁶⁰ ».

La corporation publique est créée par un Act du Parlement.

Les trusts ports sont au nombre de six (Londres, Liverpool, Leith, Glasgow, Newcastle, Middlesborough) et sont confiés à des conseils, qualifiés tantôt de « boards », tantôt de « trusts », tantôt de « commissions ».

On peut donc rapprocher ces autorités portuaires des ports autonomes français, avec toute la prudence que suppose un tel rapprochement. D'après la doctrine administrative britannique, de tels établissements doivent être indépendants, financièrement autonomes, administrés localement, doivent assurer une gestion équilibrée, comprendre une majorité d'usagers du port ou, du moins, leur accorder une représentation très large dans le conseil d'administration.

274. — Dans un premier stade, les ports anglais ont été confiés conjointement à des corporations locales et à des compagnies privées de docks, ce terme désignant à la fois les bassins et les magasins qui les entourent.

Une certaine normalisation est intervenue entre 1800 et 1870, et spécialement autour de 1860, par la création de corporations publiques dites Conservancy Trusts, chargées des voies d'accès au

59. Self governing body.

60. O. Martin-Pannetier, *Éléments d'analyse comparative des établissements publics en droit français et en droit anglais*, p. 194.

port, du fleuve, du balisage et parfois du pilotage, c'est-à-dire, dans l'ensemble, des fonctions dévolues en France aux services maritimes des Ponts et Chaussées. A un régime ancien succédait un régime soit dualiste, soit pluraliste avec un nombre réduit de co-participants.

En régime dualiste, seuls sont face à face le Conservancy Trust et une compagnie de docks ; en régime pluraliste, les sociétés de docks sont au nombre de trois à six.

Divers exemples illustrent l'exposé de ce régime.

A Liverpool, la Mersey Conservancy prend à sa charge en 1800 l'embouchure de la Mersey, cependant que trois administrations rivales : Trustees des Docks de Birkenhead, Liverpool Corporation et Compagnie des Docks de Birkenhead, se disputent le port.

A Londres, le Thames Conservancy Board est créé en 1857 ; il comprend vingt-trois membres représentant l'amirauté, le Board of Trade, le Conseil du Comité, le London City Council, etc. Il est responsable de l'entretien de la partie maritime du fleuve. La corporation de Trinity House contrôle le balisage et le pilotage. Les compagnies de docks fusionnent à partir de 1838 jusqu'à n'en former plus que deux en 1887⁶¹.

A Hull, la Humber Conservancy, créée en 1852, comprend trente membres représentant la ville de Hull, Trinity House, l'amirauté, des armateurs, etc. La gestion commerciale du port est assurée par des compagnies de docks.

L'administration municipale de Glasgow abandonne la gestion du port au profit du Clyde Navigation Trust en 1858 ; ce trust comprend vingt-cinq membres, présidés par le Lord Provost de Glasgow, avec neuf conseillers municipaux et quinze représentants du commerce.

275. — Depuis 1908, date de la création de la Port of London Authority, la doctrine britannique encourage la création d'autorités portuaires regroupant, dans un même estuaire, la totalité des activités exercées par les conservancy trusts, les corporations portuaires et les entreprises privées.

Mais l'examen de la situation actuelle des six grands trusts ports britanniques montre que ce résultat, s'il est souhaité, est loin d'être atteint.

Le système londonien est le plus connu⁶² et, pour cette raison, ne sera pas étudié en détail ici.

L'autorité portuaire de Londres a hérité du Thames Conservancy Board, lors de sa constitution en 1909⁶³, la charge de l'entre-

61. East and West India and Tibury Docks, d'une part ; Victoria, Royal Albert, London and St Katharine Docks, d'autre part.

62. Cevaër, *L'administration du port de Londres*, 1954 ; d'Ornano, *Le port autonome de Londres*, 1960 ; O. Martin-Pannetier, *op. cit.*, p. 236 et suiv.

63. En application du Port of London Act, 1908.

tien de la rivière jusqu'à Teddington, trente-six miles en amont de la Tour de Londres ; mais le pilotage, le balisage et les phares de l'estuaire restent confiés à Trinity House.

D'autre part, l'autorité du port de Londres a repris à son compte la gestion des docks privés. Chaque dock (ils sont au nombre de cinq) a une gestion commerciale autonome, sous la direction générale du directeur du port ; la difficulté semble résider dans la nécessité de trouver un équilibre entre une autonomie suffisante de gestion au profit de chaque dock et la nécessité de ne pas retomber dans les conditions anarchiques de la concurrence entre docks, qui régnait à l'époque libérale.

Le Mersey Docks and Harbour Board a été créé en 1858 et comprend vingt-huit membres, dont douze armateurs, un industriel et des négociants ; sa composition a exercé une séduction certaine sur la doctrine française de l'autonomie, puisqu'elle permet au commerce local de contrôler le port. Il a absorbé la Mersey Conservancy, mais certains ports de l'estuaire lui échappent encore : l'un est Garston Docks, port d'Etat non autonome, et l'autre est Bromborough Dock, port privé desservant une usine. Il a donc été suggéré que ces deux ports soient placés sous l'autorité du Board, qui gèrerait ainsi la totalité des établissements portuaires de Liverpool, Birkenhead et des environs.

Le Clyde Navigation Trust est loin d'administrer tous les ports de la Clyde ; il gère le port de Glasgow, mais le port de Greenock, à l'embouchure, est administré par le Greenock Harbour Trust, comme le Dumbarton Harbour Corporation sur la Cart, les ports non autonomes de Ayr et de Troon, les ports privés d'Irvine et d'Ardrossan. En matière de domaine public maritime, d'entretien des chenaux et du balisage, il existe trois autorités différentes⁶⁴ ; le pilotage est réparti entre les différentes autorités portuaires.

On comprend, dans ces conditions, que la Commission Rochdale sur la gestion des ports britanniques ait pu recommander une fusion entre tous les services, sous l'autorité d'une seule corporation : « Une telle dispersion n'est plus compatible avec les impératifs de rentabilité et de rationalisation qui doivent permettre le développement et l'expansion des ports de la Clyde⁶⁵. »

Les mêmes remarques peuvent être faites à propos des ports de la région d'Edimbourg, que l'on propose de grouper sous l'autorité de la Leith Dock Commission, qui comprend quinze membres, six élus et neuf nommés, et qui gère déjà le port de Leith ; celui-ci voisine avec le port de Grangemouth, port non autonome, et le port de Granton, port privé ; d'autres petits ports se trouvent également dans la région, soit municipaux (Kirkaldy), soit non autonomes (Methil).

64. Clyde Navigation Trust, Clyde Lighthouses Trust, Northern Lighthouse Commissioners.

65. La Clyde avait déjà fait l'objet d'une enquête du Clyde Estuary Committee, 1945.

Le pilotage relève d'une autorité indépendante, comme le domaine public maritime et le balisage, confiés au Forth Conservancy Board.

Là aussi, des recommandations ont été faites pour que toutes ces autorités soient confondues en une seule, qui assurerait la gestion de tous les services intéressés.

La Tyne Improvement Commission est l'autorité de conservancy sur la rivière Tyne, qui donne accès à Newcastle ; par contre le port est géré par différentes personnes publiques : les trois municipalités de Newcastle, de Gateshead et de Tynemouth, la British Transport Commission et le National Coal Board ; il y a également des concessions de wharfs à des personnes privées.

Sur la Tees opère la Tees Conservancy Commission responsable de la conservancy et de certains postes pétroliers mais il existe de nombreux wharfs privés.

Le pilotage est assuré sur ces deux rivières, par deux autorités différentes : Tyne Pilotage Authority et Tees Pilotage Authority.

La Commission Rochdale a conseillé le regroupement de ces établissements portuaires et de ces services en deux autorités portuaires : Tyne et Tees Port Authorities.

276. — D'autres ports de Grande-Bretagne, actuellement gérés comme ports non autonomes, devraient également être constitués en corporations.

Ainsi le port de Southampton est actuellement géré par trois autorités différentes : Southampton Harbour Board, qui est chargé de la conservation des chenaux et des dragages du port, Trinity House à Londres, responsable du pilotage, le British Transport Dock Board, responsable du port lui-même. Chacune de ces autorités a ses ressources propres et, en particulier, celles du Southampton Harbour Board, qui n'a pratiquement pas de recettes commerciales, ne sont pas suffisantes pour permettre d'exécuter les travaux nécessaires.

Pour cette raison, un regroupement est indispensable et a été recommandé.

Le schéma propre à Southampton est également applicable à la rivière Humber. Là, quatre ports sont des ports non autonomes, gérés par le British Transport Dock Board : Goole, Grimsby⁶⁶, Hull et Immingham, mais de façon assez rationnelle, avec un certain regroupement fonctionnel⁶⁷.

L'autorité chargée des chenaux, du balisage et du pilotage est l'Humber Conservancy Board, dont nous avons analysé la composition.

66. Mais Grimsby est un port de pêche, sur lequel le Ministre de l'Agriculture exerce un contrôle particulier. Voir Fishery Marbours Act, 1915 ; Sea Fish Industry Act, 1951 ; Harbours Act, 1964.

67. Rapport Rochdale, § 598.

Il arrive enfin que le régime du « trust port » soit appliqué à des ports de peu d'importance : c'est ainsi le cas de Sunderland, géré par la River Wear Commission, qui est à la fois responsable des docks et de la rivière, mais pas du pilotage.

277. — En fait, le régime britannique de l'autonomie, qui avait pu paraître, au xix^e siècle, comme en avance sur le système français, paraît très incomplet au milieu du xx^e siècle ; il est du reste en cours d'évolution, sous l'influence du rapport de la Commission Rochdale de 1962⁶⁸, conformément aux dispositions de l'Harbours Act de 1964⁶⁹, la venue au pouvoir du gouvernement travailliste devant normalement hâter l'évolution amorcée par le gouvernement conservateur.

Les deux remarques suivantes peuvent être faites sur ce régime :

1° Le regroupement des autorités portuaires, opéré au milieu du xix^e siècle, n'a pratiquement intéressé que les services administratifs dits « de conservancy ».

Dans aucun port, le regroupement n'a été total ; les ports qui approchent le plus de l'unité fonctionnelle sont ceux de Londres et de Liverpool. Or, l'intérêt d'un regroupement des services et des docks apparaît d'autant plus nettement que les ports anglais sont des ports d'estuaires et que ces sites particulièrement favorables ont entraîné la prolifération des établissements portuaires.

Par conséquent, ce que l'on appelle un « trust port » ou un « port autonome⁷⁰ » anglais n'est, en fait, qu'un service maritime des Ponts et Chaussées décentralisé, avec certaines attributions portuaires, mais non pas un « port autonome » au sens français du mot : quels que soient les efforts britanniques dans ce domaine, aucun port ne connaît de tentatives de regroupement semblable à celui qui a intéressé Nantes-Saint-Nazaire et les services maritimes de la Basse-Loire, ou mieux encore Marseille, ses annexes et l'aménagement du Golfe de Fos.

2° La doctrine britannique reste très favorable à la décentralisation des autorités portuaires regroupées, et à une large consultation des intérêts locaux.

Mais, en même temps, elle estime que les conseils qui dirigent les autorités portuaires décentralisées sont trop importants⁷¹ et envisage avec faveur la réduction du nombre des membres de ces conseils à une vingtaine de personnalités. De même, elle estime que la représentation locale y est traitée de façon trop favorable, car, « si, certes les usagers locaux ont un intérêt direct à la bonne

68. Qui n'a pas été adopté dans sa totalité par le gouvernement de l'époque, voir *Journal de la Marine marchande*, 14 mars 1963.

69. Elisabeth II, 1964, chapitre XL.

70. Terme à notre avis peu heureux, utilisé par M. d'Ornano, in *Revue maritime*, 1960, p. 769.

71. Rapport Rochdale, § 95.

gestion d'un port, on peut craindre qu'ils aient du mal à s'abstraire de leurs intérêts immédiats pour prendre position sur des programmes à long terme et des problèmes de financement ⁷² ».

Les spécialistes estiment que les statuts des autorités portuaires ne sont pas adaptés à notre époque et qu'ils doivent être révisés ; ils sont favorables à une représentation des personnels dockers et du personnel de l'établissement, dans les mêmes conditions que dans les ports européens.

La réforme des ports britanniques, envisagée dès 1961, semble devoir prendre un cours différent depuis le retour au pouvoir du gouvernement travailliste.

278. — En 1961, la commission d'enquête sur les ports britanniques concluait en effet à la création de nouvelles autorités portuaires décentralisées, regroupant les ports par estuaire. L'évolution vers le régime applicable sur le continent européen, et en particulier vers le régime français, était assez nette, bien que ces régimes n'aient nullement influencé la doctrine britannique.

Puis le gouvernement travailliste a annoncé en 1966 son intention de nationaliser les ports à partir du 1^{er} janvier 1970, avec constitution d'autorités portuaires régionales regroupant les ports sur une base territoriale. Nous avons évoqué ce problème à propos de la gestion des ports non autonomes et montré que la solution se situait à mi-chemin entre l'autonomie et la régie directe, l'organe de contrôle des ports se trouvant seul autonome et formant écran entre le port et l'Etat ⁷³.

Dans un pays de petites dimensions, l'organe décentralisé de contrôle des ports sera unique et formera ainsi un office national des ports, solution qui a inspiré deux Etats neufs : Israël et la Tunisie.

279. — L'autorité des ports israéliens (Israël Ports Authority) a été créée par une loi de 1961, dont l'esprit et la rédaction sont marqués par le droit anglo-saxon, encore que la mise en place du nouvel organisme ait fait l'objet d'une contribution française ⁷⁴.

L'autorité est une corporation publique : elle a la personnalité morale. C'est un organisme collégial formé de treize membres, sept représentants des usagers et six représentants du gouvernement, qui sont de hauts fonctionnaires, directeurs de ministères. Les représentants des usagers comprennent le président de l'autorité, deux représentants des syndicats, un représentant des armateurs, un représentant des industriels, deux représentants de l'office des agrumes.

L'autorité est chargée « de la planification, de la construction,

72. *Idem*, § 93.

73. Voir note 61, p. 118.

74. Mission de M. M. Zyromski, contrôleur d'Etat, en Israël, en 1961.

du développement, de la gestion, de l'entretien et de l'exploitation des ports⁷⁵ ». Chacun des ports a sa comptabilité et ses finances propres, regroupées ensuite au sein d'un bilan unique commun à tous les ports et propre à l'autorité. L'autorité rend compte par un rapport annuel au ministre de tutelle ; le rapport contient les comptes.

Collégialité de l'organe dirigeant, décentralisation de l'autorité et déconcentration des établissements portuaires par rapport à l'autorité, le schéma israélien s'inspire incontestablement du régime britannique.

280. La Tunisie avait été, comme le Maroc, la terre d'élection des concessions d'établissements portuaires à de grandes compagnies privées (ports de Bizerte et de Sfax). Puis les ports avaient été administrés comme les ports français non autonomes.

En 1942, cette déconcentration était doublée d'une coordination assurée par un « Office des Ports », transformé en 1947 en « Régie des Ports » dotée d'un budget annexe.

La loi 65-2 du 12 février 1965 a poursuivi cette évolution en créant un Office des Ports nationaux, établissement public industriel et commercial, qui assure « le fonctionnement et le développement des ports... y compris les services de pilotage et de remorquage... la police et la surveillance... et, d'une manière générale, toutes autres opérations en rapport avec son objet ».

L'Office est administré par un conseil formé de trois fonctionnaires et de quatre non fonctionnaires choisis en raison de leur compétence sur des listes proposées par les usagers et les collectivités intéressées. Le conseil élit son président qui, sur son avis, nomme pour six ans le directeur général. Il est assisté d'un comité consultatif d'usagers.

Seules les décisions des plus importantes du conseil d'administration sont soumises à l'approbation des ministres de tutelle.

Ainsi le régime tunisien présente-t-il de nombreuses caractéristiques intéressantes. A la doctrine britannique, il emprunte le schéma des ports du pays et la notion de conseil d'administration restreint assurant une direction véritablement collégiale de l'organisme. Il rejoint également la doctrine britannique en demandant à l'Office d'assurer le renouvellement et le remplacement de ses installations, de réaliser l'amortissement du capital et de financer les extensions. Nous verrons en effet que ces règles sévères d'auto-financement intégral sont abandonnées par la doctrine moderne française.

Le régime de contrôle, avec deux contrôleurs technique et financier, est par contre caractéristique du régime français. Il en est de même du budget, qui est en fait un compte prévisionnel, établi dans l'esprit de la réglementation française actuelle.

75. Port authority law, 1961, section 4.

La synthèse faite en Tunisie entre les deux doctrines est extrêmement séduisante ; elle démontre la valeur du principe de l'autonomie et sa souplesse d'application, qui apparaît également dans la gestion interétatique des ports ⁷⁶.

§ 2. — *L'Autonomie, technique de gestion interétatique.*

283. La nature des ports maritimes, l'abaissement des frontières, la dislocation des ensembles coloniaux, le droit reconnu aux Etats n'ayant pas d'accès direct à la mer à des facilités de transit pour leurs produits et pour leurs importations, ont conduit à ouvrir l'administration des ports maritimes, à des Etats étrangers à celui sur lequel un port est établi.

Le problème de la gestion interétatique des ports est donc celui de la gestion d'un port soit dans le cadre d'un Etat fédéral au profit de plusieurs Etats fédérés, soit celui de la gestion d'un port au profit de plusieurs Etats étrangers les uns des autres.

Dans les deux cas, le régime de l'autonomie constitue le mode de gestion le plus usité.

A. — LA GESTION INTERFÉDÉRALE DES PORTS

284. Le port de New York constitue un premier exemple de gestion interétatique dans le cadre d'un état fédéral. Cette gestion intéresse en effet les états de New York et de New Jersey. Elle est organisée par un accord du 13 avril 1921 entre les deux états ⁷⁷, qui a entraîné la constitution de l'autorité du port de New York.

285. Par l'accord de 1921, les deux états s'engagent à une collaboration loyale dans le domaine du développement du port ⁷⁸. En conséquence, ils créent le « District du port de New York », défini dans le texte de l'accord, qui en trace les limites géographiques, et l'autorité du port de New York, organisme ayant la personnalité morale ⁷⁹ « possédant les pouvoirs définis par les traités et tous autres pouvoirs à lui conférés, soit par l'une et l'autre des législatures des Etats, soit par le congrès des Etats-Unis ⁸⁰ ».

76. Les ports tunisiens ont fait l'objet d'une étude par une mission américaine en 1962, la matière étant traitée dans W. Hedden, « *Mission : Port Development* », American Association of Port Authorities, Washington, 1967.

77. « Compact between the states of New York and New Jersey, 1921 ». Lois de l'Etat de New York, chapitre CLIV ; lois de l'Etat de New Jersey, chapitre CLI de 1921.

78. « They agree to and pledge each to the other, faithful cooperation in the futur planning and development of the port of New York, holding in high trust for the benefit of the nation the special blessings and natural advantages thereof. »

79. Body corporate.

80. Article VII.

L'autorité portuaire est collégiale ; elle comprend douze commissaires⁸¹, soit six pour chacun des Etats, dans le cadre de sa législation propre. Les commissaires constituent un Board, qui règle lui-même son organisation intérieure ; le Board forme quatre commissions de quatre membres ; travaux, finances, exploitations, programmes de développement.

Les commissaires sont désignés pour six ans ; leurs fonctions sont gratuites.

286. Les pouvoirs de l'autorité portuaire sont les suivants :

1° Acheter, construire, louer des terrains et des installations portuaires.

2° Faire des recommandations aux législatures des deux Etats et au congrès, recommandations basées sur des études, dans le but d'améliorer l'exploitation du port de New York⁸².

3° Saisir toute commission ou agence fédérale, toute autorité locale, fédérale ou d'Etat, des problèmes et des méthodes propres à améliorer cette exploitation⁸³.

4° Exercer tous les pouvoirs qui peuvent lui être délégués ou remis par les législatures des états.

5° Edicter tous règlements dans le but d'améliorer le commerce et la navigation dans le district du port, les infractions à ces règlements étant sanctionnées par les législatures des deux états.

Les limites des pouvoirs de l'autorité sont :

1° La constitution des Etats-Unis.

2° Les lois et règlements des deux Etats qui, sauf disposition particulière, restent applicables aux aménagements établis par l'autorité portuaire.

3° Les pouvoirs des municipalités de développer leur propres installations portuaires. Il n'y a donc pas de monopole de l'autorité portuaire ni unité du port de New York.

4° Les droits de veto des gouverneurs des deux Etats.

Il est entendu que l'autorité équilibre son budget : « In the States mandates to their agency to plan for and to develop the Port of New York, it is stated as a basic principle that facilities are to be provided on a self-supporting basis⁸⁴ ».

Le port est placé sous les ordres d'un directeur nommé pour un an par les membres du conseil⁸⁵ ; il est assisté d'un sous-direc-

81. Six à l'origine ; chiffre porté à douze ensuite.

82. « ...for the better conduct of the commerce passing in and through the port of New York, the increase and improvement of transportation and terminal facilities therein, and the mere economical and expeditive handling of such commerce. »

83. « ...petition any interstate commerce commission... public utilities commission... or any federal, municipal, state or local authority... for adoption and execution... of any physical improvement, change in method, rate of transportation... »

84. *Port of New York annual report*, 1963, p. 2.

85. L'actuel directeur a vu son mandat renouvelé depuis 25 ans.

teur et d'un juriste de niveau élevé, qui est également conseiller juridique du Board. L'ensemble des services comprend quatre grands départements : aérodomes, installations portuaires, gares routières et autres, tunnels et ponts. Ces quatre départements forment les services extérieurs, par opposition aux services centraux, à caractère administratif⁸⁶.

287. L'Autorité portuaire a été inspectée de très près par une commission sénatoriale du New Jersey, nommée en 1960 et son rapport, publié en 1963, est le dernier document dont on dispose pour apprécier le fonctionnement de l'établissement.

Le rapport⁸⁷ conclut que l'autorité portuaire a, sans aucun doute, rempli le rôle qui lui était imparti lors de sa création et n'a nullement excédé ses pouvoirs. Mais, comme pour confirmer cette remarque caractéristique, les sénateurs laissent percevoir leur volonté de maintenir l'établissement dans les limites de ses attributions : « les Etats ont un intérêt permanent à inspecter régulièrement l'organisme en cause, de façon à vérifier s'il continue à être géré correctement, qu'il reste soumis aux législatures et aux gouverneurs et qu'il n'exerce que les pouvoirs qui lui ont été délégués... la commission a voulu s'assurer que l'Autorité se conforme bien à ces règles et, tout en menant à bien son programme en cours, n'excède pas ses pouvoirs... elle estime que le programme de développement adopté il y a quelques années par la législature de New Jersey a rempli son rôle... car c'est ce programme qui a permis à l'autorité portuaire d'établir dans le port les équipements nécessaires... ». Mais on pourrait aussi bien retourner la proposition et établir que c'est l'effort de l'autorité du port de New York qui a permis la mise en œuvre du programme établi par le législateur.

Ces principes de subordination fermement rappelés, les sénateurs ne ménagent pas leurs compliments à l'Autorité du Port de New York qui joue un rôle pilote dans la vie économique de l'Etat ; « aussi longtemps qu'elle maintiendra la tradition et les principes du service public, tout en continuant à faire preuve d'adaptabilité aux besoins du public, cette Autorité devra recevoir un encouragement et un support officiels »... La définition ainsi donnée est applicable à n'importe quel service public de la tradition française, et le fait doit être noté, car, en 1921, lors de la signature de l'accord entre l'Etat de New York et celui de New Jersey, l'accent était mis sur la rentabilité financière de l'opération ; l'essentiel était alors que le port de New York ne coûtât rien aux contribuables des deux Etats. Quarante ans plus tard, au contraire, la notion de service public s'impose en premier lieu aux représentants des mêmes contribuables.

Les experts comptables désignés par la Commission sénato-

86. Ou « line departments » et « staff departments ».

87. 1963, Etat de New Jersey.

riale pour examiner les comptes de l'Autorité concluent dans le même sens ⁸⁸ : « les principes de base et la philosophie de l'autorité portuaire, suivant laquelle l'équilibre financier doit être assuré sont sains... les rapports fournis et les comptes présentés démontrent que l'intégrité est une des qualités caractéristiques de l'autorité portuaire... mais de tels rapports et de tels comptes ne démontrent pas la rentabilité financière de l'autorité ⁸⁹ et nous déclarons avec fermeté ⁹⁰ que le concept de rentabilité financière n'est pas applicable à un établissement de cet ordre... »

288. — L'autorité du port de New York est-elle susceptible d'entrer en conflit avec l'un ou l'autre des Etats ?

Le problème s'est posé au sujet de projets d'extension des limites de district du port de New York, dans le but de construire de nouveaux aéroports. Il semble que certains milieux sénatoriaux se soient émus d'une politique propre à l'autorité, lui permettant soit d'influencer les législatures des Etats, soit de mettre ces législatures devant le fait accompli.

L'opinion de la commission sénatoriale de 1960-62 est au contraire qu'il est du devoir aussi bien que du pouvoir de l'autorité de fournir des avis et des rapports aux Etats dont elle dépend : « Il serait contraire à l'intérêt public que l'autorité ne puisse s'exprimer librement et présenter ses suggestions aux législatures intéressées » ⁹¹ et la commission recommande même une meilleure diffusion des rapports fournis par l'autorité sur les matières de sa compétence.

Concernant les décisions de l'autorité, la commission a rappelé que les gouverneurs disposaient de droits de veto dont ils usaient assez facilement.

289. — L'intérêt présenté par le système new yorkais est considérable : il constitue un exemple d'un organisme interétatique, au sein d'une fédération, qui ne soit pas en même temps un organe de cette fédération ; il permet de suivre l'évolution américaine en matière de service public et le rapprochement opéré entre la doctrine américaine et la doctrine européenne. Par là même, il met en valeur l'unité de la notion de gestion portuaire, par dessus les différences entre les systèmes de droit.

290. — Le port de Dakar fournit, de 1958 à 1960, un second exemple de gestion d'un port dans un cadre fédéral, mais, cette fois, par un organisme dépendant de la Fédération elle-même.

88. Peat, Marwick, Mitchell and Co, « Rapport », 1962.

89. Profitability.

90. There are strong arguments...

91. *Report of the New Jersey Senate Investigating Committee*, 1963, p. 64.

Deux régimes ont été mis en œuvre. Le premier, provisoire, a été réglé par le décret 59/52 MTPT du 25 mai 1959 ; il a été remplacé par le régime établi par une loi-ordonnance n° 3 du 17 décembre 1959 de la fédération du Mali ; ce régime a lui-même été supprimé sénégalais, mis en œuvre par le décret 60-395 MT/T du 14 novembre 1960⁹².

Les deux régimes de gestion fédérale seront ici examinés tour à tour.

291. — D'après l'article I du décret 59/52, l'ensemble des services destinés à assurer tant l'exploitation du port de Dakar que les travaux de construction, de réparation et d'entretien des ouvrages concernant cet établissement maritime, y compris la station de pilotage, constitue un « service fédéral » dirigé par un ingénieur, qui prend le titre de directeur du port.

Il n'y a donc pas création d'établissement public et le port n'est pas autonome, mais le décret organise le service comme s'il s'agissait d'un établissement public doté d'un budget annexe et dont le conseil d'administration n'aurait que des pouvoirs limités. On retrouve ici la tradition, que nous avons déjà découverte, qui a permis de tourner en A.O.F., les difficultés nées de l'inapplicabilité de la loi française sur l'autonomie, et qui a permis, par des artifices de rédaction, de créer des ports relativement autonomes sans pour autant rédiger des textes illégaux.

Les dispositions du décret 59/52 sont cependant peu cohérentes et fixent par là les limites de la méthode employée.

1° L'article I alinéa 1^{er}, définit le service et précise qu'il est dirigé par un directeur ; on se trouve donc face à un service intérieur de type classique. L'article I, alinéa 2, donne un budget à ce service ; mais l'alinéa 4 précise que « l'administration du port est assurée, conformément aux prescriptions du présent décret, par un conseil du port (et) par le directeur du port, placé sous les ordres du ministre des Travaux publics du Mali ».

On doit donc en déduire que le conseil est un conseil d'administration (puisqu'il administre), mais qu'il n'a pas autorité sur le directeur. Il n'y a pas dédoublement fonctionnel sur la personne de celui-ci, solution classique des ports français, et le directeur n'est qu'agent du pouvoir central. Quant au conseil, il ne dispose que de la bonne volonté du directeur pour faire appliquer ses décisions.

2° Le conseil a des attributions délibératives et des attributions consultatives.

Ses attributions délibératives sont elles-mêmes graduées.

Il a un rôle délibératif « pour tout ce qui concerne l'entretien, l'outillage et l'exploitation du port dans le cadre du budget annexe ».

92. Modifié par décrets 61-306 du 4 août 1961, 62-329 du 16 août 1962, 63-312 du 17 mai 1963, 64-107 du 12 février 1964.

En outre, il est autorisé, sur proposition de son président⁹³ à connaître et délibérer en matière de taxes, droits et redevances et en matière de travaux à effectuer sur le fonds de renouvellement. Ces délibérations sont exécutoires, soit sur avis de non-proposition du ministre, soit après un délai de quinze jours. Après opposition, le ministre doit statuer dans un délai de quinze jours, faute de quoi la délibération devient exécutoire (art. 3).

On trouve d'autres attributions du conseil dans la suite du texte : « L'exploitation des ouvrages et du domaine public⁹⁴ du port est confiée au conseil du port et au directeur du port ». Le conseil accorde les occupations du domaine inférieures ou égales à trente ans, et dans certains cas précisés.

Le rôle consultatif du conseil est également gradué.

Il émet son avis sur toutes les questions intéressant les conditions générales d'exploitation et les travaux du port ; il est obligatoirement consulté en ce qui concerne les travaux neufs et les ouvrages complémentaires à exécuter sur les ressources autres que les ressources du budget ordinaire. Il donne son avis sur toutes les occupations supérieures à trente ans, qui sont accordées par le ministre.

Il approuve les effectifs globaux du port.

3° Par contre, le directeur détient la réalité du pouvoir, sous l'autorité du ministre ; il dirige la marche des services, recrute le personnel, le nomme, est ordonnateur secondaire du budget d'exploitation, établit la coordination avec les autres services publics, etc.

4° La composition du conseil reflète le caractère fédéral du service.

Le conseil comprend vingt-neuf membres, soit trois représentants de la communauté, quatre représentants du gouvernement du Mali, cinq représentants du gouvernement du Sénégal, un représentant du gouvernement du Soudan ou de la Mauritanie⁹⁵, un représentant du conseil municipal de Dakar, un représentant du personnel, treize représentants du secteur privé, dont onze dakarois, un soudanais et un mauritanien. Les dakarois ont donc la majorité absolue, et sans doute est-ce une des causes, si ce n'est la principale, de la limitation des pouvoirs du conseil, dans une fédération extrêmement fragile.

5° Le décret 59/52 ne contient aucune disposition concernant le budget du port.

292. — Ce texte, fort imparfait, a été remplacé par la loi du 17 décembre 1959, créant « un établissement public national à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de

93. L'autorisation précède la délibération et elle est sans doute sollicitée du ministre de tutelle.

94. Et du domaine privé ?

95. Bien que la Mauritanie ne fasse pas partie de la Fédération.

l'autonomie financière, pour assurer l'entretien et l'exploitation du port maritime de Dakar et de ses dépendances, exécuter les travaux d'aménagement et d'extension et gérer le domaine immobilier du port ». Cet établissement est désigné sous le nom de « port de commerce de Dakar ».

Les dispositions de cette loi sont classiques, et, en ce qui concerne notre sujet, seule la composition du conseil d'administration doit retenir l'attention.

En effet, le Sénégal voit sa représentation reculer de cinq membres à quatre et le Soudan avancer la sienne de un membre à trois. Le président du conseil d'administration est nommé par décret pris en conseil des ministres de la fédération. La représentation des groupes professionnels recule de treize membres à douze et, du reste, subira un nouveau recul à sept sièges lorsque l'établissement deviendra un établissement public sénégalais, ce qui confirme la tendance que nous avons analysée plus haut ⁹⁶.

293. — Le port de Dakar est le seul port du Sénégal jugé d'intérêt fédéral et justifiant, par là même, une gestion fédérale ; les autres ports (Saint-Louis, Kaolack, Ziguinchor) ont continué à être gérés par les autorités de l'Etat sénégalais fédéré.

Mais on peut envisager que tous les ports d'une fédération soient, quelle que soit l'importance de chaque établissement, d'intérêt national fédéral ; ce point de vue conduit à l'organisation d'un établissement public fédéral chargé de la gestion de tous ces établissements ; les ports ne sont pas décentralisés par rapport à cet établissement, dont ils sont des services extérieurs, jouissant cependant d'une certaine autonomie de gestion et d'un début de personnalisation, en matière budgétaire en particulier : système dont des Etats unitaires comme Israël et la Tunisie nous ont déjà donné l'exemple.

294. — Ce système a été mis en application au Nigeria, par une législation de 1954, qui a subi de nombreuses modifications de détail depuis lors ⁹⁷ et qui a établi la « Nigerian Ports Authority ».

L'Autorité des Ports de Nigeria est un organisme ayant la personnalité morale et l'autonomie financière, constitué pour une durée illimitée, ayant son sceau propre ⁹⁸. Le rôle de l'Autorité est d'entretenir et de gérer les ports, de les construire, de gérer les services annexes, tels que balisage, pilotage, hydrographie, etc. ainsi que « tout autre service que le ministre fédéral des Transports peut lui désigner ». En particulier, l'Autorité prend en charge la totalité des

96. § 1, sous-paragraphe B.

97. Ports Act, Chapter 155, 23 septembre 1954.

98. *Idem*, art. 7 : « The Authority shall be a body corporate with perpetual succession and a common seal, and shall have power to sue and to be sued in their corporate name and acquire and hold and dispose of land. »

opérations de chargement et de déchargement des navires, exemple unique dans les pays de tradition libérale, mais probablement inspiré des démarches de l'Autorité du port de Londres dans ce domaine ⁹⁹.

L'Autorité est collégiale. Elle consiste en un conseil de dix-sept membres, dont l'un est le président, désigné par le ministre fédéral des transports. Trois membres représentent chacune des quatre régions du Nigeria (nord, ouest, est, sud-ouest) ; un membre est nommé « en raison de sa compétence en matière de problèmes de main-d'œuvre », deux sont représentants des usagers ¹⁰⁰, un membre représente les chemins de fer fédéraux. Tous les membres de l'Autorité sont nommés par le ministre fédéral des transports, qui peut les révoquer « s'il considère nécessaire de le faire dans l'intérêt général ¹⁰¹ ». Il y a donc combinaison de la tradition britannique de l'autorité collégiale et indépendante et de la tradition africaine du pouvoir autoritaire, du reste entretenue à l'époque coloniale par le mode d'administration qui avait été adopté.

Le ministre a la possibilité de constituer un comité consultatif destiné à représenter les usagers, d'en régler le fonctionnement et de l'autoriser à intervenir auprès de l'Autorité pour la sauvegarde des intérêts qu'il représente.

Le ministre exerce sur l'autorité un pouvoir à la fois hiérarchique et de tutelle.

Son pouvoir de tutelle lui confère le droit d'approuver les règlements et décisions de l'Autorité ; il peut modifier ces règlements s'il le juge utile, mais à condition de consulter l'Autorité au préalable et d'examiner ses arguments ¹⁰². Aucun règlement de l'Autorité ne peut entrer en vigueur avant l'approbation expresse du ministre ¹⁰³.

Le ministre, peut après consultation de l'Autorité ou de son président, donner à l'Autorité toutes instructions générales dans les domaines qui, selon le ministre, relèvent de l'intérêt général ou qui,

99. Les autorités portuaires britanniques ont une très nette tendance à assurer elles-mêmes les opérations de chargement et de déchargement des navires. En 1964, sur 17 autorités portuaires faisant l'objet d'un tableau annexé au rapport Rochdale, 10 effectuaient la totalité de ces opérations et 6 en assuraient une partie. La seule à s'abstenir était l'autorité portuaire de Liverpool.

100. Dont « un payeur de droits sur la marchandise » et « un payeur de droits sur les navires », c'est-à-dire un importateur-exportateur et un agent consignataire.

101. Ports Act, 1963, art. 1-4°, pouvoir transféré du gouverneur général au ministre fédéral des transports.

102. *Idem*, art. 3 : « before approving regulations by bye-laws with modifications, the Minister shall afford the Authority with an opportunity of making representations with respect to the proposed modifications, and shall consider any representations made in pursuance of these instructions. »

103. By order of the Minister.

d'une façon générale, concernant le rôle de l'Autorité ; celle-ci doit se soumettre à ces instructions ¹⁰⁴.

Ces dispositions sont d'une origine récente. Au contraire, dans le statut de 1954, non modifié, l'intervention du ministre était limitée à trois domaines : il pouvait retirer certaines fonctions de l'Autorité, lorsque ces fonctions avaient un caractère de service public ¹⁰⁵, donner des instructions pour redresser des erreurs, obtenir communication de documents administratifs et comptables lui permettant d'exercer son contrôle. Pratiquement, le ministre n'exerçait donc qu'un pouvoir de tutelle ¹⁰⁶, pouvoir limité, puisque les règlements pris par l'Autorité n'étaient pas soumis à approbation ¹⁰⁷.

A l'intérieur de ce cadre, à vrai dire fort étroit et qui fait douter du caractère de « self governing body » de l'organisme, comme nous avons pu douter du caractère « autonome » des établissements publics des pays africains francophones, l'Autorité détient toutes les attributions d'un service public administratif et d'un service public industriel et commercial. Elle doit assurer son équilibre financier, mais, étant un service public, doit maintenir le principe de l'égalité de tous les usagers devant le service, en matière de tarification notamment.

Un directeur général « est responsable de l'exécution de la politique de l'Autorité et du fonctionnement des services ¹⁰⁸. Il est nommé par l'Autorité après accord du ministre. Les pouvoirs de ce directeur sont réglés par l'Autorité ; il n'est pas membre de l'autorité, mais assiste à ses réunions.

295. — Autre Etat fédéral, le Canada a adopté en 1936 une solution qui a pu servir de modèle à la solution nigérienne en confiant au Conseil national des Ports, organisme fédéral, la gestion de ses neuf principaux établissements portuaires et de deux établissements secondaires ¹⁰⁹.

Le Conseil, qui comprend quatre membres, est « une corporation constituée en vertu d'une loi à titre d'organisme d'Etat chargé d'administrer, de gérer et de régir les ports et les propriétés placés sous son autorité ¹¹⁰ ».

Les pouvoirs généraux de gestion et d'administration du Conseil sont très étendus, mais ne comprennent pas ceux d'établir des règlements applicables aux ports ; ces règlements sont préparés par

104. *Idem*, art. 3 (1).

105. To effect the public interest.

106. Act de 1954, art. 13, 1° à 3°.

107. A l'exception de certains règlements pris en matière de taxation.

108. Art. 21 A.

109. Halifax, Saint-Jean de Terre-Neuve, Saint-Jean de Nouveau-Brunswick, Trois-Rivières, Chicoutimi, Churchill, Québec, Vancouver, Prescott et Port-Colborne.

110. *Note sur le Conseil*, p. 2.

le Conseil et promulgués par le gouverneur général. De même, les contrats portant sur des achats et des ventes d'immeubles sont approuvés par le gouverneur en conseil.

En principe, chaque port est géré comme une unité indépendante et tient des comptes (art. 31 de la loi) ; les comptes et les bilans sont ensuite réunis dans des comptes annuels du conseil, qui les présente sous forme de rapport au ministre fédéral des transports.

A l'inverse de ce qui se passe au Nigeria, où la centralisation au profit de l'Autorité est très forte, la décentralisation est ici la règle ; le rôle du conseil est celui d'un organisme de prévision, de planification et de contrôle, avec une équipe centrale de direction, au bureau d'Ottawa, assez peu nombreuse.

Le rôle du conseil est également de développer le trafic maritime du Canada ; l'accent est donc mis sur les relations publiques et, dans ce domaine, le conseil a provoqué la création, en 1953, d'un Comité des Ports canadiens, dont le rôle est de « coordonner les efforts des entreprises canadiennes en vue de promouvoir l'utilisation des ports canadiens par le commerce extérieur du Canada » ; le Comité est présidé par un agent du Conseil des Ports.

296. — Nous rappelons ici, pour mémoire¹¹¹, la solution camerounaise d'un Service fédéral des Ports et Voies navigables, qui n'est pas un établissement public, mais qui s'en rapproche fortement.

Ainsi, dans tous les cas étudiés, le régime de l'autonomie est employé pour la gestion des grands ports dans les Etats fédéraux, chaque fois que cette gestion intéresse la fédération ou concerne au moins deux Etats fédérés. L'extension de la formule d'autonomie est donc aussi nette que dans les Etats unitaires.

B. — LA GESTION INTERNATIONALE DES PORTS

297. — Mode de gestion interétatique dans le cadre des Etats fédéraux, l'autonomie est, à plus forte raison, le mode normal de gestion des établissements portuaires dans le cadre international.

Cette gestion peut être organisée de trois façons : soit dans le cadre d'un établissement public national, soit dans le cadre d'un établissement public international à vocation uniquement portuaire, soit enfin dans le cadre élargi d'un établissement public à objet multiple, dont la branche portuaire ne constitue qu'une des activités.

298. — Le problème de la participation des Etats étrangers à la gestion d'organismes se trouvant sur le sol d'un autre Etat s'est

111. Chapitre II, section II, § 1-A.

posé en Afrique française dès la loi-cadre de 1956, qui entraînait la disparition progressive des groupes de territoires ou fédérations d'Afrique occidentale française et d'Afrique équatoriale française et l'effacement relatif de la puissance colonisatrice.

Les ports étaient placés dans les compétences territoriales¹¹² et les territoires qui contrôlaient de grands ports n'étaient pas à l'excès enclins à faire participer les territoires de l'hinterland à ce contrôle. Un avis officieux de l'époque est que « le futur statut des ports doit être raisonné dans le cadre du territoire, sans référence à l'intervention d'une instance métropolitaine ou fédérale... on a dit qu'un port desservait souvent plusieurs territoires... il peut et il doit y avoir sans doute des conventions entre l'Etat souverain et les Etats voisins usagers des ports ; cela ne soulève pas de difficultés particulières... » Mais la solution consistant à créer des établissements publics internationaux est en principe rejetée, du moins en Afrique occidentale¹¹³.

299. — Peu à peu, des représentants des territoires, puis des Etats de l'hinterland ont été admis à siéger soit dans les conseils soit dans les commissions portuaires¹¹⁴. En 1966, des représentants de la Haute-Volta et du Mali siègent au conseil du port d'Abidjan, en application du principe posé à la conférence de Ouagadougou en 1959 pour ce qui concerne la Haute-Volta et le Niger¹¹⁵, et d'accords particuliers en ce qui concerne le Mali¹¹⁶.

Le statut du port de commerce de Dakar¹¹⁷ prévoit que le conseil d'administration « pourra comprendre un représentant du gouvernement de chaque Etat limitrophe ayant des intérêts dans l'exploitation et les travaux du port de Dakar. Il pourra être assisté d'un expert qui aura voix consultative. »

Le conseil d'administration du port de Cotonou reçoit deux représentants de la République du Niger et un représentant des activités économiques du Niger, désigné par le gouvernement, un représentant de la république de Haute-Volta, et un représentant de la république togolaise « sous réserve d'une participation dahoméenne au sein de l'organisme de gestion du futur port de Lomé » ; siège également un représentant du gouvernement du Nigeria, « sous réserve d'une participation dahoméenne au sein de l'organisme de gestion du port de Lagos¹¹⁸ ».

112. Sauf les capitaineries, services d'Etat. Voir chapitre VII.

113. Pour une solution contraire en matière de chemins de fer, voir G. Tixier, « La succession aux chemins de fer de l'A.O.F. », *Annuaire français de Droit international*, 1965.

114. Le mouvement en ce sens s'est accéléré à partir de la loi-cadre de 1956 sur les territoires d'outre-mer.

115. Accords non publiés.

116. Par courtoisie, sans accord formel en ce qui concerne le Mali. Ce pays venait de rompre avec le Sénégal et son trafic maritime passait par le port d'Abidjan.

117. D. 60-935 du 14 novembre 1960.

118. Loi 64-39 du 31 décembre 1964.

Enfin, certains pays d'Afrique francophone, tels la Côte d'Ivoire¹¹⁹ conservent une représentation de l'ancienne métropole, sous forme d'un mandat donné à des personnalités choisies en raison de leur compétence en matière portuaire.

Tous les exemples de participation étrangère à la gestion d'un établissement portuaire national sont ici tirés des institutions africaines ; il ne paraît pas en effet qu'aucun des établissements européens qui se soucient de confisquer à leur profit et au détriment du voisin le trafic provenant d'Etats partiellement ou totalement enclavés, aient envisagé sérieusement d'associer à leur gestion des représentants des clients dont ils cherchent à se concilier les faveurs. Sur ce point, la gestion des établissements africains mérite attention et réflexion.

300. — La navigation rhénane nous fournit actuellement le seul exemple d'établissement public international à vocation portuaire ; en particulier, les Etats-Unis et le Canada qui auraient peut-être pu le faire, n'ont pas créé d'établissement public international pour la gestion du canal et des ports du Saint-Laurent, mais bien deux organisations nationales parallèles : St Laurence Seaway Corporation aux Etats-Unis, St Laurence Seaway Authority of Canada.

Le port de Kehl a fait l'objet d'un accord signé à Strasbourg entre l'Etat de Bade et le port autonome de Strasbourg le 19 octobre 1951, dans le but « d'éviter à l'avenir toutes luttes stériles entre le port de Kehl et le port de Strasbourg » ; le port de Kehl constitue désormais « un établissement de droit public allemand internationalisé en certains éléments de son régime juridique » ; comme l'a défini M. Adam, spécialiste de la matière¹²⁰. Le Land de Bade a, par la convention, concédé le port à un établissement jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

M. Adam¹²¹ estime que l'établissement a la nationalité allemande non seulement parce qu'il est de droit allemand¹²², mais encore parce que les Allemands disposent de la prépondérance dans la gestion du fait que le directeur doit être de nationalité allemande et que le contrôle financier est exercé par le ministre badois des finances.

Nous ne sommes pas sûrs, malgré l'autorité de cet auteur, que cette opinion soit exacte ; en effet, le président, qui est placé au-dessus du directeur, est français, et, d'autre part, le contrôle financier est assuré par le ministre badois des finances précisément parce que l'établissement public est allemand et de droit allemand, et non pas l'inverse. C'est donc bien par suite de la qualification juridique donnée par la convention et par le régime de droit ainsi fixé que l'éta-

119. A.M. 747 M.T.P./C.A.B. du 20 mai 1966, J.O. R.C.I., p. 879.

120. Adam, *Les établissements publics internationaux*, p. 47.

121. Adam, *Les organismes internationaux spécialisés*, 1965, p. 118.

122. *Les établissements...*, p. 88 et 89.

blissement est allemand : sur ce point, il nous paraît nécessaire d'être positiviste.

A la tête de cet établissement public se trouve un conseil d'administration présidé par un Français, formé pour moitié de membres allemands et pour moitié de membres français, et un directeur allemand ; le vice-président du conseil est allemand.

Le système fonctionne sur les bases suivantes : « La voix du président français du conseil d'administration est prépondérante dans les questions ayant rapport au trafic ou au passage international, ou mettant en cause l'esprit ou les principes de la convention au sujet d'une administration conjointe du port de Kehl. Dans les questions intéressant le trafic intérieur ou le trafic international à destination ou en provenance de l'arrière pays allemand de Kehl, la voix du vice-président allemand est prépondérante ¹²³.

Le conseil d'administration est « chargé de la surveillance et de la gestion des affaires du port ». Il reçoit les rapports trimestriels ou spéciaux à lui adressés par le directeur du port, il approuve ou autorise certaines décisions de la direction concernant la politique générale du port en matière de trafic international, la fixation des taxes et tarifs de manutention, de stockage de marchandise et de remorquage, l'élaboration des règlements d'exploitation du port, des statuts du personnel, les projets de travaux importants, le budget ¹²⁴. Ses pouvoirs sont donc les mêmes que ceux de tout établissement public.

Le directeur « doit tenir constamment le directeur-adjoint au courant de son activité et s'efforcer d'agir uniquement en accord avec lui. En cas de divergence de vues, le directeur recueille l'accord préalable du conseil d'administration. En cas d'urgence le directeur prend la décision, à charge pour lui d'en rendre compte aussitôt au conseil d'administration. Le directeur-adjoint peut, de son côté, saisir directement le conseil d'administration des questions sur lesquelles il estime être en désaccord avec le directeur.

301. — Si un équilibre minutieusement réglé a pu assurer la gestion internationale du port de Kehl, la gestion du port de Nemours, en Algérie (aujourd'hui Ghazaouet), fournit un exemple d'échec de tentative de gestion internationale ou interétatique de port de commerce.

Le port de Nemours, peu actif jusqu'en 1930, est le débouché du Maroc oriental ¹²⁵ ; il se trouve en Algérie, mais son trafic est marocain, car il est beaucoup plus proche de Taza, grand centre marocain, qu'il ne l'est d'Oran, et permet ainsi aux marchandises marocaines d'éviter un long parcours terrestre.

123. *Idem*, p. 47.

124. § 6, Statut du Port de Kehl.

125. Sur les aspects économiques du problème, volontairement négligés ici, voir Eyquem, *op. cit.*, et Revol, *Nemours, débouché maritime du Maroc oriental*, 1940.

En juin 1928, à la 5^e conférence nord-africaine de Rabat ¹²⁶, le Maroc demande l'accès à la côte algérienne et présente un vœu tendant à l'utilisation du port de Nemours ; la convention algéro-marocaine du 6 juillet 1928 matérialise un accord entre les deux parties, en vertu duquel le Maroc s'engage à construire la voie de chemin de fer Fez-Oujda et l'Algérie à équiper le port de Nemours. Le gouvernement chérifien versera dans ce but une contribution « égale au montant de la taxe spéciale perçue pour les marchandises importées au Maroc par la voie des ports algériens ». En fait, les milieux oranais sont peu favorables au développement du port de Nemours, alors que se constitue une « société privée pour l'étude du port de Saïda » sous l'impulsion d'intérêts privés marocains qui préfèrent créer de toutes pièces un port en territoire marocain à toute solution « algérienne ».

La question est reprise lors de la 6^e conférence nord-africaine, à Alger en 1930 ; le gouvernement français réunit une conférence interministérielle à Paris en 1931 et les accords de 1928 sont confirmés : le port de Nemours sera construit et il sera géré comme port autonome.

302. — La conférence algéro-marocaine de Tlemcen en 1935 décide au contraire que le port sera géré par la Chambre de commerce de Nemours, la municipalité et le service des travaux publics. Des influences ont certainement joué en Algérie pour aboutir à ce démembrement, qui empêche toute co-gestion algéro-marocaine : « La Chambre de commerce est substituée au port autonome dans toutes les charges, obligations et avantages résultant de la participation de ce dernier aux dépenses de travaux neufs du port, et c'est elle qui versera, s'il y a lieu, la contribution prévue pour le port autonome ¹²⁷. » Le port n'a pas de budget ; les péages sont encaissés par la municipalité, et « servent au remboursement des engagements souscrits par la commune ». Le reste est versé au budget général ou, dans la section des travaux publics, sont inscrites les dépenses du port.

Mais une satisfaction partielle est donnée au Maroc par l'arrêté du gouverneur général de l'Algérie en date du 19 octobre 1936, qui crée deux commissions portuaires : une commission consultative et une commission permanente d'enquête.

La commission consultative comprend des membres à voix consultative et des membres à voix délibératives. Les premiers sont au nombre de trois : l'ingénieur des Ponts et Chaussées d'Oran, ingénieur en chef, directeur du port de Nemours ¹²⁸ et deux autres ingé-

126. Les conférences intercoloniales ne semblent pas avoir fait l'objet d'une étude systématique et constituent un aspect peu connu des relations interétatiques.

127. Revol, *op. cit.*, p. 72.

128. Qui réside à 250 km du port.

nieurs, dont celui chargé des travaux publics à Nemours : ils détiennent la réalité du pouvoir. Les seconds sont au nombre de sept, soit quatre Marocains et trois Algériens¹²⁹ ; dans cette commission, les Algériens et les Oranais, hostiles au développement de Nemours, ont la majorité absolue.

La commission d'enquête comprend la commission consultative, à laquelle s'ajoutent deux membres marocains et deux membres algériens¹³⁰.

La commune de Nemours fait échouer l'idée d'un « consortium » algéro-marocain formé par les deux compagnies de chemins de fer, algérienne et marocaine, et qui aurait géré les terre-pleins du port. M. Revol apprécie sévèrement « l'incompétence inévitable d'une municipalité qui, quelle que soit la valeur individuelle de ses membres, ne peut pas ne pas être dominée par les soucis politiques... et, d'autre part l'absence totale¹³¹ de représentation des intérêts marocains, pourtant de loin les plus importants à Nemours... » « à cela s'ajoute un régime financier exprimant très bien la conception inadmissible que l'Algérie se fait de Nemours. Toutes les recettes alimentées par les droits de péage sont versées au budget général de l'Algérie ; or, le commerce marocain paie environ 80 % de ces droits de péage. Rien ne permet d'être sûr que les recettes de Nemours serviront à financer les travaux exigés par la situation. L'Algérie pourrait continuer à percevoir les droits de péage et ne faire aucun travail à Nemours sans que personne puisse l'y obliger...¹³² ».

En 1939, un projet de décret-loi était à l'étude, qui créait à Nemours un établissement public algéro-marocain dénommé « Etablissement concessionnaire des services publics du port de Nemours » habilité à assurer, dans les conditions prévues par les articles 15, 22 à 26 de la loi du 9 avril 1898¹³³ tous les services normalement concédés aux Chambres de commerce. Cet organisme devait être investi de la personnalité morale et soumis aux règles générales de la gestion des deniers publics.

Le conseil d'administration devait comprendre un nombre pair de membres, marocains et algériens, le président étant algérien et désigné par le gouverneur général de l'Algérie, avec voix prépondérante. Mais, s'il y avait opposition de tous les membres marocains,

129. Un représentant des chemins de fer marocains, un de la Région d'Oujda, un de la Chambre de commerce d'Oujda, un usager marocain, d'une part ; un représentant des chemins de fer algériens, un de la Chambre de commerce d'Oran, un usager algérien, d'autre part.

130. Deux usagers de Nemours, un membre de la Chambre de commerce d'Oujda, le Président de la section indigène de la Chambre de commerce et d'agriculture d'Oujda.

131. Ceci est excessif ; mais il est vrai que leur représentation était minoritaire.

132. *Op. cit.*, p. 108 et 110.

133. Sur les Chambres de commerce, *J.O.*, p. 2576.

le conseil d'administration siégeait sous la présidence d'un délégué du ministre chargé de la coordination en Afrique du Nord.

Les péages étaient transférés de la commune à l'établissement.

L'autonomie ainsi accordée était très partielle ; elle était limitée à la fonction d'exploitation commerciale des ouvrages terrestres du port ; mais elle constituait une tentative intéressante, qui n'a pu être menée à bien, à cause de l'opposition de l'administration et du commerce algériens. La réforme n'a donc jamais été appliquée, et, en 1966, le port de Ghazaouet est entièrement contrôlé par l'Algérie.

La preuve est ainsi faite, *a contrario*, que la gestion d'un port présentant un intérêt majeur pour un pays enclavé ou mal placé géographiquement, ne peut se faire correctement que par l'intermédiaire d'un établissement public, c'est-à-dire, s'il s'agit d'un établissement portuaire, d'un port autonome.

304. — L'agence transéquatoriale des communications est, à l'échelon international et dans une certaine mesure, ce que sont, à l'échelon interétatique, l'autorité des ports nigériens ou le conseil national des ports canadiens : un établissement public, c'est-à-dire un organisme ayant une certaine indépendance, qui gère les ports ; chacun de ceux-ci est un service extérieur déconcentré, avec une certaine personnalisation de la gestion.

Le même régime a été adopté par les Etats d'Uganda, de Tanzanie et du Kenya, qui ont créé l'« East African Common Services Authority », laquelle englobe l'administration des chemins de fer et des ports. Seule, l'Agence transéquatoriale des Communications fera ici l'objet d'une analyse détaillée.

304. — L'agence a été organisée par deux conventions du 23 juin 1959 et du 11 novembre 1960, passées entre les pays d'Afrique équatoriale intéressés ; la convention du 23 juin 1959 a, en même temps, organisé la conférence des chefs d'Etat de l'Afrique équatoriale (Tchad, Congo-Brazzaville, République Centre-Africaine, Gabon) dont elle a établi les statuts¹³⁴.

L'agence est « sous la tutelle de la conférence des chefs d'Etat, un établissement public inter-Etats à structure industrielle et commerciale doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière¹³⁵. Les attributions de l'agence sont l'administration d'organismes publics contribuant à assurer les communications d'intérêt commun¹³⁶ et, parmi ceux-ci, le port de Pointe-Noire, au Congo.

134. Actes de la Conférence des Chefs d'Etat 59-61-298 du 12 décembre 1961 ; n° 56/62 du 11 décembre 1962 ; n° 5, 6 et 10/64 du 11 février 1964.

135. Convention, article 1^{er}.

136. La notion de « communications d'intérêt commun » est reprise de la loi-cadre 56-619 du 23 juin 1956 et des décrets 56-1227 et autres pris pour son application, du 3 décembre 1956, distinguant entre les services d'intérêt commun, ou services de l'Etat, et services d'intérêt local. Mais elle apparaît aussi dans l'organisation Est-africaine.

L'agence est également chargée de l'entretien de certains axes routiers inter-Etats affluant aux réseaux ferroviaires et fluviaux, l'étude de la politique économique des transports d'intérêt commun, en vue de la préparation des décisions de la conférence des chefs d'Etat, et le contrôle de son application en liaison avec le secrétariat de la conférence. L'agence est donc un organe de gestion, un organe d'études et un organe de contrôle.

Elle est administrée par un conseil d'administration de douze membres, soit trois par Etat contractant, dont le ministre chargé des transports¹³⁷. La présidence, annuelle, est alternative entre les ministres ; en outre, « la République française pourra, au titre de l'assistance technique, désigner un représentant avec voix consultative¹³⁸ ». Cette dernière disposition, placée dans la convention, est du reste curieuse, la France n'étant pas partie à l'accord.

Assistent de droit, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration de l'agence, un certain nombre de hauts fonctionnaires dont le directeur général de l'agence et les directeurs de chacune des sections, le port de Pointe-Noire constituant l'une de ces sections.

Le conseil d'administration arrête l'organisation de l'agence, délimite ses ressources et ses dépenses, définit sa politique économique ; il fixe les tarifs des ports, les clauses et conditions générales des marchés, arrête les tableaux d'effectifs des sections et les programmes généraux d'exploitation ; il autorise les acquisitions et les cessions d'immeubles et les emprunts¹³⁹.

Il a compétence pour homologuer les tarifs et conditions générales d'application des tarifs des entrepreneurs de manutention et acconiers exerçant leur activité dans les ports¹⁴⁰.

Les décisions du conseil sont exécutoires dans les quinze jours de leur adoption, sauf opposition du gouvernement d'un des Etats. Cette opposition ne peut s'exercer que lorsque l'un des Etats estime qu'un acte du conseil excède les pouvoirs de celui-ci, notamment dans les matières qui sont de la compétence exclusive des Etats. En cas d'opposition, le conseil se réunit à nouveau sur la décision en litige ; s'il maintient sa décision, celle-ci est immédiatement exécutoire.

Le conseil d'administration peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un comité de direction qui comprend quatre membres et qui est présidé par le ministre des transports de la République du Congo ; il est assisté de hauts fonctionnaires avec voix consultative. Le comité a des pouvoirs propres, en particulier en matière d'approbation de marchés et de contrats ; il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs au directeur général ou au président¹⁴¹.

137. Article 4.

138. *Idem*, alinéa 4.

139. Article 6, alinéa 8.

140. Article 6, alinéa 10.

141. Article 7.

A la tête de l'agence se trouve un directeur général « choisi parmi les fonctionnaires qualifiés des Etats contractants » ; il est nommé par la conférence des chefs d'Etat sur la proposition du conseil d'administration ; il est chargé « de la direction technique, administrative et financière de l'agence, qu'il représente dans la vie civile ¹⁴² ». Les directeurs de sections sont nommés par le conseil d'administration sur proposition du directeur général. La gestion de chacune des sections du chemin de fer Congo-Océan, du port de Pointe-Noire et des voies navigables doit faire l'objet de directions distinctes ¹⁴³ ; les directeurs « assurent la bonne exploitation du service public qui leur est confié ¹⁴⁴ ».

Chaque section de l'agence est dotée d'une commission consultative des usagers appelée à donner son avis sur toute question soumise à son examen par le conseil d'administration, le comité de direction ou le directeur de la section ; sa composition est fixée par le conseil d'administration sur proposition du directeur.

Le budget de l'agence est divisé en sections individualisées financièrement, chacune étant équilibrée en recettes et en dépenses.

Ce budget est présenté par le directeur général, délibéré et arrêté en conseil d'administration, soumis pour approbation à la conférence des chefs d'Etat, qui le rend exécutoire. Une section commune reçoit des versements des autres sections, proportionnelles à leurs dépenses d'exploitation ; elle assure la coordination administrative et technique des sections.

Le contrôle financier et comptable est organisé par la conférence des chefs d'Etat.

Chaque Etat met à la disposition de l'agence le domaine public nécessaire au fonctionnement de cet établissement ¹⁴⁵. « La propriété de tous les biens à usage d'exploitation » du domaine privé des Etats contractants ou de l'Afrique équatoriale française, qui était mis à la disposition du chemin de fer Congo-Océan, des ports et des services de voies navigables est, de plein droit, transféré à titre gratuit au nouvel établissement public. Celui-ci est tenu d'en assurer l'entretien et le renouvellement et de prendre en charge les annuités d'amortissement restant à courir ¹⁴⁶.

L'acte portant création de l'agence est très précis ; il règle dans le détail des attributions de chacun des échelons hiérarchiques de l'agence et réalise une assez forte concentration de la gestion au sein d'un organisme lui-même décentralisé par rapport aux Etats membres de la conférence. Les chefs d'Etat et le conseil d'administration de l'agence n'ont pas abdiqué leur pouvoir en faveur de fonctionnaires techniques de l'agence et ceux-ci ne sont en principe que

142. Article 11.

143. Marque l'abandon définitif de la gestion du port de Pointe-Noire par le chemin de fer Congo-Océan, pratiquée depuis 1930.

144. Article 12.

145. Article 29.

146. Article 30.

des agents de l'agence et non des agents de l'agence et des Etats. Nous retrouvons donc ici cette tendance africaine à la concentration autoritaire, qui manifeste en outre une certaine méfiance à l'égard des services techniques dont on sait que leur africanisation sera plus lente que celle des services d'administration générale.

305. — L'agence transéquatoriale des communications n'est pas citée dans la liste fournie par M. Adam, des établissements publics internationaux créés entre 1957 et 1964¹⁴⁷. Pourtant, l'agence nous semble bien répondre à la définition donnée par cet auteur¹⁴⁸ : « organisme à vocation spéciale, dote d'un régime international ou communautaire, pourvu de moyens et de pouvoirs autonomes et destiné, soit à faire des prestations à des particuliers, soit à régler l'usage, par ces derniers, du domaine public étatique ou interétatique ».

Nous n'avons pas pour objet de refaire une théorie de l'établissement public international, qui a déjà donné lieu à d'amples développements, mais il faut conclure avec l'auteur à la vitalité de la notion d'établissement public. Dans le domaine de la gestion interétatique ou internationale des ports, gestion qui, par la force des choses, se fera de plus en plus fréquente, l'établissement public apparaît bien comme la forme par excellence de l'action administrative des Etats.

SECTION III

LE PORT AUTONOME, ETABLISSEMENT PUBLIC

306. — L'établissement public est une personne morale de droit public décentralisée, assurant une mission de service public et ayant une vocation spéciale.

Dans ce cadre, la doctrine opère deux distinctions.

Elle distingue d'une part les établissements publics administratifs et les établissements publics industriels et commerciaux. Les premiers assurent la marche des services « qui sont de la nature ou de l'essence même de l'Etat ou de l'Administration publique », cependant que les seconds assurent « des services de nature privée entrepris par l'Etat dans un intérêt général ».

Elle distingue d'autre part entre les établissements publics d'après la collectivité à laquelle ils se rattachent : cette distinction

147. *Les organismes internationaux spécialisés*, 1964.

148. Aussi : *Les établissements publics internationaux*, p. 9 : « entreprise ou service public créé par deux ou plusieurs Etats, indépendamment de toute organisation intergouvernementale, ayant pour objet, soit de faire des prestations à des particuliers, soit de régler l'usage par ces derniers du domaine public desdits Etats ».

permet de classer dans une catégorie les établissements publics de l'Etat et dans une autre les établissements publics locaux.

S'agissant des ports autonomes, nous serons amené à examiner tout d'abord certains éléments de leur régime juridique, tout en négligeant volontairement d'autres de ces éléments. C'est ainsi que le régime financier et domanial sera examiné dans le cadre plus général des problèmes communs à tous les ports maritimes, qui constitue la seconde partie de cet ouvrage.

La détermination de la nature juridique de ces ports sera ensuite tentée et clorera ces deux chapitres consacrés à l'autonomie des ports.

En conséquence, les deux paragraphes de cette section seront intitulés :

§ 1. — Le régime juridique du port autonome.

§ 2. — La nature juridique du port autonome.

§ 1. — *Le régime juridique du port autonome.*

307. — Etablissement public, le port autonome est soumis au principe de spécialité : « S'il peut avoir plusieurs missions, il ne les aura que strictement délimitées ¹⁴⁹. » Or, nous allons constater que les missions de l'organisme portuaire n'ont pas été toujours déterminées avec précision, et qu'elles n'ont cessé de s'étendre, débordant non seulement la spécialité attribuée à l'établissement, mais même la notion d'établissement public.

Cette extension s'est faite (A) dans le domaine administratif, et (B) dans le domaine industriel et commercial.

Autre caractéristique du régime juridique du port autonome est l'extension du contrôle de l'Etat sur l'établissement (C).

Ainsi la totalité de ce paragraphe sera placée sous le signe de l'extension de l'importance du port autonome dans la solution des problèmes portuaires, de même que la section précédente était placée sous le signe de l'extension de l'autonomie comme mode de gestion des établissements portuaires.

A. — L'EXTENSION DE LA SPÉCIALITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

308. — La loi de 1912 ne définit pas avec précision l'objet du port autonome ¹⁵⁰ ; elle crée des conseils d'administration des ports, le terme « port » conservant ici son sens technique d'établissement côtier. Le but du conseil est, d'après l'article I^{er} de la loi, d'« administrer », ce qui est vague et général.

149. O. Martin-Pannetier, *op. cit.*, p. 73.

150. Le terme n'est du reste pas employé.

Cette « administration » comprend certainement les matières sur lesquelles le conseil « statue définitivement » (art. 2) : entretien du port et des accès, travaux, installations d'outillage, établissement des services d'éclairage, des réseaux de distribution d'eau, de force et de lumière, organisation et fonctionnement du service de pilotage. Ces activités sont des activités de gestion et comportent un certain degré de fonction industrielle.

Par contre, constitue une activité nettement administrative : l'organisation de secours contre l'incendie (art. 2, 6°) ; l'organisation de services de sauvetage de navires et de leurs cargaisons est nuancée d'intérêt patrimonial (art. 2, 6°), mais son insertion parmi les attributions du conseil résulte de considérations d'opportunité.

D'autres activités, encore plus marquées par le caractère administratif et comportant un certain degré de l'exercice de prérogatives de puissance publique, sont attribuées au conseil dans des termes plus vagues : ce sont « les questions relatives à la surveillance des ouvrages concédés et privés » et « les questions relatives à la surveillance de l'établissement et de l'exploitation des voies ferrées des quais » (art. 2, 3° et 4°).

Par un raisonnement *a contrario*, on peut tracer les limites du pouvoir du conseil, que l'on trouve dans l'énumération des matières sur lesquelles il donne son avis ; si son rôle est consultatif, il n'a évidemment pas le droit d'agir.

En conséquence, le conseil n'a pas compétence en matière de phares et balises (art. 4), de douanes, sémaphores, police sanitaire, police du port et de ses accès, établissement et entretien des voies de communication à l'intérieur de la circonscription. S'agissant de la police, il est évident que le législateur n'a pas voulu confier des attributions de cet ordre à un organisme collégial ; lorsque l'article 2, 6° mentionne « la participation aux services de sécurité, de propreté, de la police et de la surveillance des quais », il signifie par là que l'établissement apporte un concours financier aux dépenses de ces services. De même, si les officiers et maîtres de port sont pris obligatoirement dans le personnel du ministère des Travaux publics, c'est parce que ces agents sont chargés avant tout de la police des ouvrages (art. 6).

En résumé, le conseil d'administration de 1912 est chargé d'une mission de construction et d'exploitation technique des ouvrages maritimes ainsi que d'une mission consultative pour tout ce qui concerne le fonctionnement du port maritime.

309. — La loi de 1920 confie également « l'administration » du port à un « organisme » (art. 2) qui est un établissement public (art. 3). La spécialité de l'établissement s'élargit, puisque l'énumération de la loi de 1912 disparaît pour être remplacée par la mention que le conseil est compétent pour « tout ce qui concerne les travaux, l'outillage et l'exploitation » (art. 10).

Le rôle consultatif du conseil d'administration est étendu « à toutes les questions relevant des divers services publics et intéressant le port ». On en déduira que ces services publics sont hors de la compétence d'action de l'établissement public et l'article 15 de la loi énumère ces services, sur lesquels le directeur exerce une action de coordination « comme agent du pouvoir central » : services de travaux publics et de chemin de fer, de la navigation intérieure, des phares et balises, des douanes, du pilotage¹⁵¹, de l'inscription maritime, de l'inspection de la navigation, de la police sanitaire maritime et de la police générale du port. Cette énumération vise des services publics administratifs.

Par contre, la mention concernant le maintien des concessions d'outillage des chambres de commerce sous le contrôle des compagnies consulaires ayant disparu, le port peut être substitué à celles-ci et prend un caractère industriel et commercial plus accusé. L'établissement n'intervient pas dans les activités de chargement et de déchargement des navires s'il n'y a pas utilisation d'outillages. S'il y a outillage privé, celui-ci est simplement soumis à autorisation.

310. — Puis le décret du 23 novembre 1924 étend le domaine des activités de l'établissement en décidant que « le port autonome peut, sur la demande du conseil d'administration, être chargé de la gestion de certains services publics en connexité avec ceux du port, tels que pilotage, remorquage, éclairage et balisage, à l'intérieur des limites du port autonome ou de ses accès, services sanitaires, de sauvetage ou d'incendie, police et surveillance des quais, exploitation des voies ferrées des quais, etc. (art. 16).

On peut se demander si l'exécutif n'excédait pas ses pouvoirs en étendant ainsi les attributions de l'établissement ; car comment concilier les dispositions de la loi du 12 juin 1920, qui placent certains services sous le pouvoir de coordination du directeur, agent du pouvoir central, écartant ainsi formellement l'établissement public et son conseil d'administration de la gestion de ces services, et les dispositions de l'article 16 du décret du 23 novembre 1924 plaçant ces mêmes services sous l'autorité éventuelle du conseil ?

En outre, l'énumération de l'article 16 reprend, pêle-mêle, sous la qualification de « services publics » diverses activités dont les unes font déjà l'objet d'une législation et d'une réglementation précise, dont d'autres sont des services publics administratifs (balisage), d'autres encore des activités traditionnellement laissées aux entreprises privées, ou à des concessionnaires (remorquage), d'autres enfin sont des activités de police.

Ces dernières retiendront particulièrement notre attention.

311. — Dans le port s'exerce une police administrative spéciale concernant les mouvements de navires, qui, du reste, est sou-

151. Cf. chapitre VII, section I, § 2.

mise au régime de la grande voirie par application de l'ordonnance de 1681 sur la marine¹⁵², une police de la conservation du domaine public, une police du balisage¹⁵³, une police de la sécurité contre l'incendie¹⁵⁴. Toutes ces polices ont pour dénominateur commun de concerner l'exploitation du port ; elles relèvent toutes plus ou moins « du pouvoir que détiennent les autorités administratives d'utiliser des moyens de police, c'est-à-dire d'édicter des mesures préventives assorties de sanctions pénales en vue de la conservation du domaine¹⁵⁵ ».

Une police générale de l'ordre public¹⁵⁶ s'exerce conjointement aux différentes polices spéciales ci-dessus énumérées.

Une autre catégorie de police est constitué par la police de l'immigration, la police du rôle d'équipage des bâtiments français et la police sanitaire ou vétérinaire. Le port est seulement l'assiette géographique et matérielle de l'exercice de ces polices et il doit cette situation à son caractère frontalier. Ces polices spéciales se distinguent des polices spéciales de la conservation et de la sécurité du domaine en ce qu'elles ont un caractère mi-technique, mi-administratif et relèvent de départements ministériels autres que celui des Travaux publics : ce sont des polices de contrôle de formalités.

312. — Or, les polices de la conservation et de la sécurité, les seules qui nous intéressent ici, sont d'une façon générale confiées à la seule puissance publique et non pas à des établissements publics.

Cette solution a été en particulier maintenu récemment en matière forestière lors de la création de l'Office national des forêts : « Les compétences en matière de police des bois et forêts, pêche et chasse, ne sont pas transmises à l'Office national des forêts¹⁵⁷ »... « elles relèvent du directeur départemental de l'Agriculture¹⁵⁸ », mais les ingénieurs des Eaux et Forêts (lorsqu'ils sont affectés à l'Office national) peuvent être habilités à exercer des pouvoirs en matière de procédure pénale et peuvent constater les infractions aux dispositions législatives et réglementaires en matière forestière aussi bien qu'en matière de pêche et de chasse¹⁵⁹. L'Office n'a donc pas

152. Articles 55 à 60 du Code des Ports maritimes et Décret du 27 février 1938 concernant les attributions des officiers de port du service maritime.

153. Articles 70 à 78 du Code des Ports maritimes.

154. *Idem*, art. 79 à 83.

155. A. de Laubadère, *Traité élémentaire*, t. II, p. 165.

156. Au sens de l'article 97 du Code de l'administration communale : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique... »

157. A. Durand-Prinborge, « L'Office national des forêts », *A.J.D.A.*, 1966, p. 21.

158. D. 65-426 du 4 juin 1965.

159. Loi du 23 décembre 1964 ; Code forestier, art. 106, 110, 111 ;

de fonctions de police, même à titre accessoire ; les agents qui lui sont affectés agissent, lorsqu'ils exercent des pouvoirs de police forestière, en tant qu'agents du pouvoir central et non comme agents de l'Office.

De même, en Côte d'Ivoire, le port d'Abidjan, organisé en établissement public « pour assurer l'administration et l'exploitation du port d'Abidjan et de ses accès et dépendances, y compris la station de pilotage, les feux et balises, ainsi que la gestion de son domaine et les études et travaux de construction, de réparation et d'entretien des ouvrages »¹⁶⁰ n'a, malgré une énumération aussi complète, aucun pouvoir de police. Son conseil d'administration donne son avis sur le fonctionnement des services publics participant à l'exploitation mais n'a pas participé à l'élaboration du règlement de police. Celui-ci, pour plus de clarté et pour bien marquer la différence, a été édicté sous une forme séparée de celle du règlement d'exploitation, lequel a été rédigé par une commission désignée par le conseil d'administration¹⁶¹.

S'agissant du port rhénan de Strasbourg, l'article 43 de l'arrêté préfectoral du 15 novembre 1960¹⁶², règle que « le directeur du port autonome et les agents placés sous ses ordres, notamment les officiers de port, remplissent dans la circonscription du port autonome les fonctions dévolues aux ingénieurs et agents de la navigation par les règlements qui s'y appliquent concurremment ». Ceci ne signifie nullement que ces fonctionnaires agissent comme agents du port autonome, mais bien comme agents du pouvoir central sur le domaine affecté au port autonome.

Il en est de même en ce qui concerne l'application du règlement particulier de police du port de Strasbourg : ce règlement est pris par le préfet « après avis du directeur du port » et ses visas, s'ils citent la loi du 26 avril 1924 qui crée le port autonome de Strasbourg, mentionnent cette loi pour souligner son article 9 « visant l'incorporation au domaine public de certaines parties du port de Strasbourg » ; il n'est pas fait état du conseil d'administration de l'établissement. Ceci signifie bien que le directeur a fourni son avis en tant qu'agent du pouvoir central et que la loi du 26 avril 1924 n'est rappelée que parce que l'assiette géographique de l'établissement public est le domaine public et que l'établissement public n'a pas de pouvoirs de police.

Les cas, souvent cités, de l'Office national de la navigation et de l'Office national interprofessionnel des céréales, ne doivent pas induire en erreur. Lorsque l'Office national de la navigation, « dans

pour les ingénieurs et agents assermentés de l'Office, art. 107, 109, 113 et 118.

160. Loi 60-85 du 10 février 1960, J.O. R.C.I., p. 220.

161. D. 63-177 du 18 avril 1963 (Police) et A. 758/TP du 24 mai 1963 (Exploitation).

162. Edition particulière du Port autonome de Strasbourg, Strasbourg, 1961.

le cadre des pouvoirs dévolus aux bureaux d'affrètement, prend ou exécute toute mesure propre à donner aux bateaux de navigation intérieure une utilisation conforme aux exigences de l'intérêt public¹⁶³, il exerce une mission de service public administratif, de police économique, mais pas de police technique ou domaniale. Celles-ci continuent à relever de la réglementation de la navigation intérieure et sont exercées par les agents des Ponts et Chaussées en tant que tels, fussent-ils détachés auprès de l'Office.

313. — Ces solutions classiques ont commencé à être abandonnées à partir de 1920.

Dans une formule ambiguë, déjà relevée, la loi du 12 juin 1920 a conféré au port les droits et obligations de l'Etat, en matière de domanialité, « dans les mêmes conditions qu'aux administrations de chemins de fer ». On sait que les agents des chemins de fer ont qualité pour constater certaines infractions de police, ce qui ne signifie pas que les pouvoirs de police soient transférés aux compagnies¹⁶⁴.

L'article 19 alinéa 4 de l'avant-projet de règlement d'administration publique, en date du 1^{er} décembre 1920¹⁶⁵ marquait encore une hésitation, puisque, dans son article 19, consacré aux pouvoirs du directeur, agent du pouvoir central, il précise que « le directeur édicte et présente, s'il y a lieu, au préfet, les règlements particuliers concernant la police et l'exploitation du port... » Mais ce texte a disparu de la rédaction définitive du règlement du 23 septembre 1921, dont nous avons vu qu'il envisageait l'attribution de pouvoirs de police à l'établissement lui-même.

Puis les décrets du 13 novembre 1924, instituant l'autonomie aux ports du Havre et de Bordeaux transfèrent aux directeurs des nouveaux établissements les pouvoirs dévolus aux préfets en matière domaniale. La jurisprudence a admis que le directeur, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, agissait comme agent de l'établissement, et non comme agent du pouvoir central : ceci ressort soit des arrêts reconnaissant compétence aux ports autonomes pour poursuivre les contraventions de grande voirie, soit, *a contrario*, des décisions refusant aux ports autonomes la compétence pour faire appel des jugements des tribunaux administratifs rendus sur ces mêmes contraventions¹⁶⁶.

314. — Concernant les services administratifs autres que la police, c'est-à-dire le balisage, la défense des côtes et, d'une manière

163. T.C. Guis, 10 février 1949, Recueil Lebon, p. 590. Voir Décret du 6 février 1932, modifié les 31 mars 1934, 15 août 1936 et 3 mai 1956, portant règlement général de police des voies de navigation intérieures.

164. C.E., Bergasse, 28 février 1930, Tables, p. 450. Dans le même sens, C.E., S.N.C.F., 9 mars 1966, D. 1966, Sommaires, p. 86.

165. *In extenso* in Huyard, *op. cit.*, t. II.

166. C.E., 29 juillet 1943, Port autonome du Havre, Lebon, p. 225.

générale, tout ce qui relève du service maritime des Ponts et Chaussées, l'établissement public n'est pas compétent. Mais son personnel, par dédoublement fonctionnel, et pour des raisons évidentes de commodité et d'économie, peut être appelé à exercer les fonctions dévolues aux agents du service maritime ; il est également exact que le matériel du service est utilisé pour l'accomplissement de besognes techniques que la marche de ce service nécessite, mais cette utilisation fait l'objet d'une compensation financière. Lorsque cette compensation financière n'est pas égale à la somme déboursée par l'établissement public, la différence représente la contribution de cet établissement au fonctionnement d'un service qui n'a été créé ou développé qu'en fonction de l'existence du port que gère l'établissement¹⁶⁷.

Le décret constitutif du port autonome de Bordeaux, du 13 novembre 1924, est significatif à cet égard.

Ainsi les articles 3 et 7 du décret, concernant la gestion des ouvrages de la Pointe de Grave, précisent que l'Etat verse au port autonome une somme forfaitaire pour frais de gestion. Mais les ouvrages ne sont pas intégrés au port autonome, l'article 2 du décret les excluant formellement de la circonscription du port.

Certes, le conseil général des Ponts et Chaussées avait proposé leur incorporation à cette circonscription, mais la Chambre de commerce avait fait observer que « s'agissant de la protection du rivage maritime français, cette tâche d'intérêt national incombe normalement à l'Etat¹⁶⁸ ». Exclue de la circonscription du port, ces terrains et ouvrages échappent donc à la compétence du conseil d'administration de l'établissement.

De même, l'article 8 du décret expose que « les contrôles de l'exploitation technique et de la voie et des bâtiments, des voies ferrées des quais, sont assurés par des fonctionnaires du port autonome, sous l'autorité du ministre des Travaux publics ». Le port autonome n'est donc pas compétent.

Si l'Etat confie à l'ingénieur en chef et aux ingénieurs du port certaines des attributions du service maritime des Ponts et Chaussées, il contribue au paiement de l'ensemble des traitements de ces fonctionnaires, par le versement d'une somme forfaitaire (art. 7).

315. — Le port autonome issu du régime de la loi de 1920 et des décrets de 1921 et de 1924 apparaît donc comme un organisme chargé d'une mission de construction et d'exploitation technique d'ouvrages maritimes (ancienne mission héritée de la législation de 1912), d'exploitation éventuelle d'outillages publics (nouvelle mission), de police domaniale (nouvelle mission) et d'une mission

167. Ainsi du balisage de la Gironde, qui serait beaucoup moins important si le port de Bordeaux n'était qu'un petit établissement portuaire d'importance locale.

168. Huyard, *op. cit.*, p. 245.

consultative en matière de services publics portuaires (ancienne et nouvelle mission).

Or, la législation et la réglementation récentes ont encore élargi le champ de ses attributions.

316. — En matière de police, les décrets 62-269 et suivants instituant l'autonomie aux ports d'Alger, Oran et Bougie, donnent des pouvoirs de police à l'établissement, dans les mêmes termes pour les trois ports : « Pour l'accomplissement de ces tâches, le port autonome est investi des prérogatives des pouvoirs publics en ce qui concerne l'exécution des travaux, la police de la circulation, de la conservation du domaine et la sécurité de l'exploitation. Puis « en matière de police technique, les pouvoirs des officiers de port de l'administration des travaux publics sont exercés par les officiers de port de l'établissement, placés sous l'autorité du directeur du port autonome ; les pouvoirs de police en matière de conservation du domaine public sont dévolus au directeur. »

L'énumération des pouvoirs de coordination du directeur, en tant qu'agent du pouvoir central, qui détermine, nous l'avons vu, les limites des pouvoirs de l'établissement, comprend toujours « la police générale du port¹⁶⁹ ». Il faut en conclure que la compétence du port autonome ne s'étend pas à cette police générale et qu'elle se limite à la police du domaine : police de la circulation, police de la conservation.

Le conseil d'administration a donc qualité pour établir les règlements de police et en surveiller l'application ; la loi dahoméenne 64-39, déjà citée, visiblement inspirée des décrets « algériens », dont elle reproduit expressément plusieurs dispositions, le précise : « Les règlements de police établis par l'établissement sont soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics¹⁷⁰. »

En France, la loi 65-491 du 29 juin 1965 sur les ports autonomes confirme ce transfert des pouvoirs de police de l'Etat à l'établissement public : « Le port autonome est chargé.. de la police, au sens du livre III du Code des ports maritimes, du port et de ses dépendances. » Le livre III du Code regroupe les dispositions de différents textes législatifs concernant la police spéciale des ports maritimes, constituant soit des contraventions de grande voirie, soit des contraventions de police.

La formule est beaucoup plus nette que celle de 1920 et marque bien l'abandon du principe suivant lequel les établissements publics n'ont pas de pouvoirs de police ; nous pensons que cet abandon est regrettable, car il n'est pas normal que des conseils

169. Articles 6, 8 et 14 des décrets.

170. Un arrêté 51/MTPTPT/PAC du 6 avril 1965 a défini le cadre général des règlements de police du port de Cotonou. Le règlement, pris par le conseil d'administration le 31 juillet 1965, a été approuvé le 6 août 1965.

d'administration, dans lesquels sont représentés des intérêts très divers, puissent exercer un contrôle de cet ordre. Les pouvoirs de police doivent pouvoir être exercés dans une totale liberté d'esprit, par des fonctionnaires qui sauront que leur conduite ne peut être mise en cause que par leurs supérieurs hiérarchiques, et, dans les cas prévus par la loi, par les différents tribunaux.

Il est d'autre part paradoxal d'accorder à un conseil d'administration une compétence refusée aux conseils municipaux.

317. — Le décret 65-934, pris pour l'application de la loi du 29 juin, reprend d'autre part, dans son article 16, les dispositions du décret de 1921 concernant les services « connexes » que le port autonome peut assurer, sur la demande du conseil d'administration. Des arrêtés conjoints du ministre de l'Équipement et des ministres intéressés fixent les conditions de remise de ces services. Ces dispositions visent à améliorer l'exploitation par une concentration des services ; mais le pilotage a disparu de l'énumération¹⁷¹.

Par contre, le service maritime des Ponts et Chaussées, ou le service de la Navigation, s'ils peuvent être confiés au port autonome comme « service annexe », continuent à dépendre du pouvoir central, par dédoublement fonctionnel du directeur, qui relève directement du ministre à ce titre. L'absorption des services publics par l'établissement, sous forme de services connexes, serait donc dans la logique du principe d'unité portuaire lorsqu'il s'applique à des services autres que ceux relevant du ministre de tutelle, mais ce principe serait remis en cause dès lors que le regroupement intéresse des services relevant du ministère de l'Équipement.

318. — La définition donnée au numéro 315 *supra*, du port autonome, se trouve donc confirmée par la législation et la réglementation de 1965.

B. — L'EXTENSION DE LA SPÉCIALITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT DANS LE DOMAINE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

319. — L'extension de la spécialité de l'établissement dans le domaine industriel et commercial intéresse le régime des outillages, la création de zones industrielles portuaires, les opérations de chargement et de déchargement des navires.

320. — Depuis 1920, le régime des ports autonomes français est caractérisé par la reprise des concessions d'outillages aux chambres de commerce. Cette reprise, sans être obligatoire, est souhaitée par le législateur : « Le conseil d'administration se trouvant substi-

171. Cf. chapitre VII, section II, § 2.

tué à l'Etat pour la gestion générale du port, hérite de ses obligations et, dans ces conditions, est obligé de laisser fonctionner les concessions accordées par l'Etat. Ultérieurement, le conseil d'administration et de la Chambre de commerce pourront avoir à examiner s'il ne serait pas préférable, à l'expiration des concessions ou pour les concessions futures, de remettre tout le service de l'outillage entre les mains de l'administration du port proprement dite. C'est une question sur laquelle je ne veux pas insister, me contentant d'exprimer un vœu dont l'accomplissement procurerait à l'administration du port une complète unité¹⁷². » Ces paroles prudentes de M. Brindeau se sont, on l'a vu, traduites par la remise aux ports autonomes de Bordeaux et du Havre des concessions des chambres de commerce de ces deux villes.

En 1965, dans une optique globale, la remise s'effectue de plein droit : « Il importe pour voir clair dans la gestion d'un port que l'ensemble des opérations soit assuré par un organisme unique dans la comptabilité duquel elles seront retracées et qui pourra, par la connaissance de la totalité des problèmes posés, apporter à ces derniers les solutions les plus satisfaisantes pour l'intérêt général¹⁷³.

Cette formule, extrêmement séduisante pour le publiciste dès lors qu'elle envisage l'exploitation d'un port sous l'angle strict de la mission de service public, a l'inconvénient d'être trop vague et de ne pas définir le rôle des entreprises privées.

Le secteur purement administratif est assez facile à définir ; le secteur des monopoles commerciaux et industriels, soit essentiellement les outillages lourds, correspond à ce que l'administration entend ci-dessus par « l'ensemble des opérations ». Reste le secteur concurrentiel, qui est entièrement privé et qui comprend, soit les utilisateurs des outillages mis à leur disposition par le port, soit les permissionnaires d'outillages privés, tous occupés au chargement et au déchargement des marchandises.

Dans ce domaine, trois doctrines s'opposent, une doctrine globale, une doctrine « hollandaise » et une doctrine française. Il est nécessaire de les connaître pour prendre la mesure de l'extension des attributions de l'établissement public en matière industrielle et commerciale.

321. — La doctrine globale consiste, pour l'autorité portuaire, à prendre à son compte la totalité des opérations commerciales du port : le secteur concurrentiel disparaît.

Une telle solution a été mise en œuvre par certains ports britanniques¹⁷⁴ et par le port de Lagos au Nigéria¹⁷⁵ comme par les

172. Brindeau, rapport au Sénat, 8 juin 1920.

173. Exposé du projet de loi « Buron », 5 septembre 1961, p. 18.

174. Garston, Barrow et King's Lynn.

175. Federation of Nigeria, Ports Act, art. 9.

ports de l'Est-Africain ; elle a été récemment préconisée par le directeur général de l'autorité du port de Londres ¹⁷⁶ et elle est naturellement vue avec faveur par l'opinion travailliste ¹⁷⁷. On peut assimiler, avec prudence, cette solution à la solution marocaine de la régie d'aconage du port de Casablanca ¹⁷⁸, voire à la solution hambourgeoise des sociétés d'Etat contrôlées par le port.

Sur cette solution, on a une opinion d'expert, qui résume assez bien celle de la majorité des praticiens : « s'il existe incontestablement des ports où un monopole de manutention à terre fonctionne dans des conditions satisfaisantes, aucun d'entre eux ne démontre une supériorité sur les ports où la manutention est réservée aux entreprises privées. En sens inverse, au contraire, on peut trouver d'assez nombreux ports où existe un monopole de manutention dont les résultats ont un fâcheux renom au point de vue de l'efficacité, à tel point que les navires s'en détournent ou imposent des surjets ¹⁷⁹ ».

322. — La doctrine « hollandaise » est celle des ports bataves et des ports d'Afrique francophone : « l'autorité portuaire se contente de mettre à la disposition des sociétés privées des plans d'eau et des terrains, à charge pour elles d'y construire et d'y exploiter des équipements ; ces sociétés, libres de leurs investissements, de leurs tarifs d'usage, de leur clientèle, se trouvent déchargées des contraintes découlant de la notion de service public ¹⁸⁰ ». Mais elles doivent assurer l'équilibre de leur gestion et « l'efficacité de leur exploitation ». Il y a donc ici, contrairement à ce qui se passe dans le cas précédent, disparition du secteur de monopole et extension du secteur concurrentiel.

Ce régime a donné d'excellents résultats ; il libère l'autorité portuaire de soucis considérables ; il lui permet d'approfondir ses missions administratives et d'améliorer son contrôle sur les entreprises privées dans la mesure où le port est absolument neutre à leur égard. Il place les entreprises privées devant leurs responsabilités : elles ne peuvent plus « écrémer » les activités commerciales portuaires, prendre les activités rentables, laisser les autres à l'autorité portuaire ; si une activité est indispensable à un groupe professionnel déterminé (un parc à bois ou à minerais), sans être

176. Mémoire présenté à l'Institut des Transports, Université de Londres, 1966.

177. *Journal de la Marine marchande*, 27 janvier 1966, p. 189. Le projet travailliste de nationalisation des ports prévoit, en 1966-1967, la prise en charge par les autorités portuaires nationalisées, de la manutention des marchandises, dès lors que l'effectif de dockers du port dépasse 25 unités.

178. Décret marocain 2-62-006 du 8 janvier 1962, B.O. n° 2570 du 26 janvier 1962. East African Railways and Harbours Administration Act, 1964.

179. M. Mignon, *Etude économique du port de Dakar*, 1963, p. 20.

180. H. Deschesnes, *op. cit.*, p. 100.

intrinsèquement rentable financièrement, force est au groupe de le construire et de l'exploiter : chargé d'assurer un service d'intérêt commun, c'est-à-dire un service public, le groupe découvre les problèmes quotidiens de l'Administration¹⁸¹.

Sur ce régime libéral, parfois considéré comme démodé dans la mesure où il ne se plie pas à certains schémas, la commission économique des Nations Unies pour l'Afrique a porté en 1965¹⁸² le jugement suivant : « Le système adopté dans les ports d'Afrique francophone, dans lequel les autorités portuaires assurent le financement de l'infrastructure ainsi que le fonctionnement des services publics administratifs maritimes, cependant que la superstructure est gérée par des entreprises privées, mérite une particulière attention. Les avantages de cette méthode sont évidents : elle oblige les entrepreneurs à investir dans les activités de service public, ce qui allège d'autant la charge financière de l'Etat ; l'intérêt général peut être sauvegardé grâce aux cahiers des charges, au contrôle des tarifs ou des prix, et il est incontestable que la productivité élevée qui caractérise ces ports est dû à l'application d'une telle doctrine ».

323. — La solution française se caractérise par la juxtaposition d'un secteur de monopole au profit du port autonome, et d'un secteur concurrentiel, avec une tendance très nette à un développement du contrôle de l'organisme portuaire sur ce secteur.

Ainsi, par l'intermédiaire d'une fonction industrielle et commerciale, l'établissement public prend des pouvoirs de police économique.

Le secteur de monopole est constitué par les concessions d'outillage public reprises par l'établissement aux chambres de commerce. Mais le secteur concurrentiel est lui-même considéré comme un service public matériel. La solution, implicite dans certains arrêts¹⁸³ a été exprimée par l'arrêt « Compagnie maritime de l'Afrique orientale » du 5 mai 1944¹⁸⁴ : « les opérations de chargement, de déchargement et de manutention et des transports des marchandises constituent les éléments du service public... ».

Le droit positif a tiré les conséquences de ces interprétations jurisprudentielles, mais hors de France seulement. Nous avons vu que le droit du protectorat français du Maroc, puis le droit natio-

181. Nous avons nous-mêmes vu un port dont le bois représente le tiers du trafic refuser de secourir financièrement la société concessionnaire du parc à bois, en vertu du principe que le libéralisme se mérite. La société a dû se réorganiser et trouver elle-même une solution à ses problèmes.

182. Rapport, § 77.

183. Chambre syndicale des entrepreneurs et arrimeurs de chargements de navires, C.E., 23 juin 1939.

184. S. 1945, 3, 15, conclusions Chenot ; D. 1944, 164, conclusions Chenot ; R.D.P. 1944, 236, conclusions Chenot, note Jèze.

nal marocain, avaient largement pratiqué la concession des activités de chargement et de déchargement, soit à des établissements publics, soit à des sociétés privées placées dans une situation de monopole¹⁸⁵. De même, le décret français 54-565 du 14 mars 1954, relatif à la réglementation de l'activité des entreprises utilisant le domaine public maritime dans les ports d'outre-mer, nettement inspiré dans son libellé de l'arrêt « Compagnie maritime de l'Afrique orientale », décide que les entreprises privées occupées au chargement et au déchargement des navires pourront être soumises à des cahiers des charges ; ce régime avait déjà été appliqué au Congo, par un arrêté de 1949¹⁸⁶, mais le décret de 1954, qui avait rencontré des résistances¹⁸⁷ n'a pas été promulgué outre-mer où il est resté lettre morte.

Il n'y a donc pas de « secteur libre », de « libre entreprise portuaire », comme nous en avons déjà fait la remarque et, par conséquent, il y a toujours possibilité de reprise des concessions et des permissions accordées, au profit des ports autonomes. Que cette reprise puisse être éventuellement peu opportune sur le plan de l'efficacité du service ne modifie en rien le schéma juridique ainsi tracé.

La reprise de toutes les concessions et de toutes les permissions conduirait à une évolution vers le régime global analysé plus haut.

En fait, ce n'est pas vers le régime global que semble évoluer le système français, mais vers un renforcement des contrôles des permissionnaires et des concessionnaires, en sortant du cadre étroit des cahiers des charges.

Un port autonome n'est pas seulement au service du trafic ; il est au service de l'intérêt général. Nous retrouvons ici les principes d'autonomie dégagés par l'administration, et qui s'étaient heurtés à la thèse, plus pragmatique et moins large, des milieux du commerce. Si, pour ceux-ci les gains de productivité acquis grâce à l'amélioration des installations portuaires doivent revenir au trafic, pour les administrateurs portuaires, il y a confiscation par des entrepreneurs privés des résultats d'une amélioration dus aux efforts de tous.

C'est ce qu'exprime un directeur de port : « il est indispensable que le port, sans intervenir directement dans leur gestion, ait, vis à vis de ces entreprises, les pouvoirs de contestation nécessaires. Ces pouvoirs ne peuvent s'exercer que si les entreprises privées en cause restent soumises à un certain contrôle de la puissance publique, ce qui est le cas actuellement dans le domaine des prix pour les principales d'entre elles. Il importe que les avantages apportés par

185. A Kénitra, la Société kénitréenne d'acconage maritime, à Casablanca, la Manutention marocaine, etc.

186. A. 2935 du 17 octobre 1949 et délibération Grand Conseil de l'A.E.F. du 21 octobre 1952, n° 104/52.

187. L. Bétous, *Le régime des ports...*, 1955.

l'équipement portuaire parviennent, dans le circuit économique, jusqu'aux utilisateurs ou producteurs de matières transitant par le port ; il faut éviter leur confiscation par les intermédiaires. C'est évidemment là une condition essentielle de l'intérêt porté par la collectivité au port lui-même ¹⁸⁸. »

On remarquera du reste que la confiscation, s'il y a confiscation, s'opère d'abord au détriment de l'établissement portuaire lui-même. Ayant aménagé ses ouvrages pour permettre une rotation de plus en plus rapide des navires, il voit diminuer ses recettes, tirées du stationnement des navires : ses ouvrages, ainsi adaptés aux pointes de trafic, restent sous-utilisés en temps normal. L'économie générale tire incontestablement son profit d'une amélioration des conditions d'utilisation des outils économiques ; mais il n'y a pas corrélation immédiate et nécessaire entre le profit tiré de cette amélioration, à long terme, par l'économie générale, et la situation comptable et financière de l'organisme portuaire ¹⁸⁹.

324. — La sensibilité des autorités portuaires à ces problèmes s'est faite de plus en plus nette au fur et à mesure que se développaient de coûteux outillages spécialisés, destinés, entre autres, aux transports de marchandises en vrac et aux manipulations de containers. Ces outillages exigent des investissements très élevés, des postes qui ne peuvent être banalisés, des terrains pour le stockage, et entraînent pour le port des frais de fonctionnement très élevés. Ces dépenses ne peuvent être amorties que si le trafic est suffisant et, d'autre part, les pointes de trafic ne doivent pas être trop élevées par rapport à la moyenne pour que le matériel conserve un taux d'utilisation convenable.

Or, précisément, la tendance à l'augmentation de la taille des navires gros-porteurs, entraîne des apports massifs de marchandises, qui doivent être réceptionnées et stockées immédiatement.

Le port exploite l'outillage, note M. Deschesnes, mais se désintéresse de l'emploi qu'en fait l'utilisateur, emploi fréquent ou rare, comme il se désintéresse des conditions de répercussion du prix de location sur la marchandise : « l'évolution générale rend les outillages de plus en plus onéreux. Or, les sanctions, en cas d'inadaptation, sont répartie en raison inverse des risques courus. Si les services intermédiaires et les entreprises de manutention ne répondent pas au désir de la clientèle, l'outillage public se trouve stérilisé, alors que les activités privées peuvent chercher des compensations dans les autres secteurs d'opérations et en toute hypothèse ne supportent que peu de faux frais de main d'œuvre et n'ont investi en outillages annexes que des capitaux minimes, souvent de l'ordre de

188. D. Laval, *La politique portuaire de la France*, p. 86.

189. Ce qui montre bien ce qu'il y a d'artificiel à vouloir étudier les problèmes dans la seule optique globale. Voir sur ce point, B. Gournay, *Science administrative*, 1965-1966, p. 159.

cinquante fois inférieurs à ceux dont l'autorité portuaire ne peut que constater l'inemploy¹⁹⁰ ».

Mais on ne peut s'étonner d'un tel état de choses ; il n'est que la conséquence logique du développement de la notion de service public et de son application intensive au domaine industriel et commercial, comme aussi de la relative médiocrité du trafic maritime français.

La mise en place d'outillages publics, leur concession à des établissements publics (les chambres de commerce), a déclenché un processus fatal dont les ports autonomes subissent les conséquences. Dès lors qu'il y avait service public et concession, le transfert des concessions au port autonome et la mise en place d'outillages nouveaux, gérés directement par l'établissement, devaient suivre. Le port autonome a été pris au piège de sa propre boulimie ; il lui fallait tout prendre ou rien ; dès lors qu'il laissait subsister un secteur concurrentiel, celui-ci était amené à drainer les activités les plus rentables. L'administration, pour corriger l'erreur initiale, n'avait alors d'autre ressource que d'étendre d'irritants contrôles sur ce secteur concurrentiel, sans pour autant résoudre le problème posé par le déficit de gestion de ses propres outillages lourds.

D'autre part, la modestie du trafic portuaire français par rapport au trafic des ports d'Europe du Nord place les établissements et les entreprises portuaires en état chronique d'infériorité, rendant le problème de la rentabilité presque insoluble.

On comprend dès lors que la solution « hollandaise » exerce une juste séduction sur certains esprits, qui estiment que, si correcte qu'elle ait paru être sur le plan des principes, la reprise des outillages par les ports autonomes, qui matérialise une extension considérable de leurs activités industrielles et commerciales, est d'un intérêt réel limité. Mais sans doute cette reprise n'aurait pas paru nécessaire si le monopole des chambres de commerce n'avait, dans les ports, créé ce dualisme de gestion contre lequel la doctrine administrative s'est élevée.

Il est donc assez vain, en 1967, de porter un jugement de valeur sur l'extension continue de la spécialité des établissements publics portuaires, dès lors que cette extension n'est que la conséquence logique du régime de gestion des outillages adopté au xix^e siècle.

Mais les ports autonomes ne changeront-ils pas de politique ? Leur personnel, en particulier, peut-il prétendre être polyvalent et assurer l'exploitation, l'entretien, la surveillance, voire la conception, de tous les types d'outillages ? On note déjà que le port autonome de Bordeaux a concédé à la société d'intérêts collectifs agricoles du silo portuaire de Bordeaux (société dont il fait partie avec la chambre de commerce et les professionnels intéressés) la construction et la gestion du silo portuaire et du poste de chargement de

190. *Le fonctionnement des ports maritimes et son évolution*, 1966, p. 100. Dans le même sens, J.B. Oram, *op. cit.*, p. 27.

Bassens aval, spécialisé dans les exportations de céréales. L'avenir dira si cette nouvelle tendance à la décentralisation des outillages, par rapport au Port autonome, devenu concédant, est destinée à se développer. Sur le plan technique comme sur le plan de la doctrine administrative, la solution paraît très saine.

325. — Un nouveau pas dans la voie de l'extension de la spécialité de l'établissement est franchi par le législateur dans l'article 2 de la loi 65-491 du 29 juin 1965, concernant les zones industrielles portuaires, que le port autonome peut désormais gérer et créer.

Cette disposition a reçu une application rapide dans la décision prise le 7 février 1967 de confier au port autonome de Marseille la mise en œuvre et la gestion de la zone industrielle portuaire du Golfe de Fos, d'une superficie de 5 300 ha, soit douze fois celle du port de Marseille, et qui entraînera la mise en place d'une population de 300 000 habitants ¹⁹¹.

Ceci élargit encore la notion de service public ; car si l'établissement public est « une personne morale administrative créée pour la gestion d'un service public ¹⁹² », il n'y a aucun doute que tous les problèmes de zones industrielles portuaires sont des problèmes de service public.

Ceci élargit également la notion de port maritime ; car si nous avons noté que la zone industrielle portuaire était devenue un élément essentiel du port maritime, le port maritime n'est plus ici qu'un des éléments essentiels de la zone industrielle côtière. La liaison automatique faite entre négoce, échanges commerciaux et port maritime paraît tout à fait dépassée. Le port maritime est désormais « un pôle de développement industriel et commercial côtier » et le port autonome « l'organisation chargée de la coordination et de l'organisation d'activités maritimes, commerciales et industrielles côtières, dans un régime de décentralisation planifiée ».

Des définitions aussi larges, voire aussi vagues, ne laissent, il faut le reconnaître, plus guère de place au principe de spécialité.

C. — L'EXTENSION DU CONTRÔLE DE L'ÉTAT SUR LE PORT AUTONOME

326. — Nous n'étudierons pas ici en détail le régime financier des ports autonomes, qui fait l'objet de plus amples développements dans les chapitres v et vi de cet ouvrage ; nous indiquerons simplement que ce régime est un régime de droit public, réglé dans ses grandes lignes par les articles 13 à 15 de la loi 65-491 du 29 juin

191. *Journal de la Marine marchande*, 1967, p. 350.

192. Romieu, sur C.E., 22 mai 1903, *Caisse des Ecoles*..., S. 1905, 3. 33.

1965 : pouvoirs du conseil d'administration, équilibre financier obligatoire, approbation des états prévisionnels concernant les recettes et les dépenses, affectation des recettes fiscales aux établissements.

Le décret 65-934 du 8 novembre 1965 précise ces règles dans ses articles 18 à 27 : fonctionnement comptable, étalement des dépenses en application des règles du circuit fermé de la trésorerie, caractère public des marchés, recouvrement des taxes et péages par les soins du service des douanes, etc.

Le contrôle du port autonome est exercé par un ingénieur des Ponts et Chaussées, qui remplit les fonctions de commissaire du gouvernement auprès du port : « Il contrôle l'ensemble des opérations des conseils d'administration et vérifie le fonctionnement de tous les services ¹⁹³. »

Un contrôleur d'Etat désigné par le ministre des Finances et des Affaires économiques exerce le contrôle économique et financier.

327. — Les promoteurs de la loi de 1912 comptant organiser le port autonome sur le modèle des chambres de commerce, n'avaient pas envisagé qu'il pût subir un contrôle plus étroit que celui auquel étaient soumises les assemblées consulaires.

L'institution d'un contrôleur des dépenses engagées, par le décret du 10 mars 1916, devait donc rencontrer leur hostilité absolue et cette institution fut pour beaucoup dans leur refus d'accepter l'application du premier régime de l'autonomie.

Les modalités du contrôle des opérations du conseil d'administration et de l'activité du directeur ont donc fait l'objet de vives discussions au sein de la commission mixte chargée d'élaborer le règlement d'administration publique pris pour l'application de la loi du 12 juin 1920. Il était impossible de revenir à la nomination d'un contrôleur des dépenses engagées par le ministre des Finances sans aboutir au même refus d'appliquer un régime qui demeurerait facultatif. La commission s'est donc arrêtée à la solution consistant à faire nommer un commissaire aux comptes, ce terme privatiste permettant de mieux faire accepter un régime de contrôle.

Trois rédactions différentes du texte concernant ce commissaire aux comptes montrent les hésitations des rédacteurs du décret.

Dans une première rédaction, du 1^{er} décembre 1920, le commissaire aux comptes, désigné par le conseil, reçoit communication de tous les projets de marchés, contrats et décisions engageant des dépenses nouvelles, comme des projets de budget et de toutes les affaires intéressant l'administration financière du port.

Dans la rédaction du 20 décembre 1920, la communication préalable à l'engagement n'est plus obligatoire, pour les dépenses permanentes considérées comme engagées dès le début de l'exercice et pour les dépenses inférieures à 1 500 F ; en outre, en cas

193. D. 65-933 du 8 novembre 1965, art. 7.

d'urgence exceptionnelle, le directeur peut engager les dépenses strictement indispensables sans attendre le visa du commissaire et, s'il y a lieu, la décision du comité de direction et du conseil d'administration.

Concernant l'engagement des dépenses, les deux rédactions sont semblables : les propositions des services du port ne peuvent être soumises à l'approbation du directeur que si elles sont soumises à l'avis du commissaire aux comptes ; cette disposition suppose que les propositions sont transmises directement par les chefs de service au commissaire, et ce, bien que les chefs de service soient placés directement sous les ordres du directeur. Le commissaire examine les propositions d'engagement au point de vue de l'imputation et de l'évaluation de la dépense, de la disponibilité des crédits et de l'exécution du budget, en conformité des votes du conseil d'administration et des dispositions législatives et réglementaires.

La rédaction définitive du décret du 23 septembre 1921 vise à augmenter les pouvoirs du directeur : le visa préalable du commissaire n'est pas obligatoire au-dessous de 3 000 F ; les dispositions des projets concernant les cas d'urgence exceptionnelle sont maintenues ; les propositions des services du port sont présentées au directeur, à qui il appartient de les transmettre au commissaire des comptes.

Les pouvoirs du commissaire des comptes ne s'étendent pas au contrôle sur place de toutes les pièces justificatives concernant les engagements de dépenses et de l'emploi des crédits, qui était de la compétence du contrôleur des dépenses engagées de la réglementation de 1916 ; dans le statut de 1920-21, cette matière est réservée à l'inspecteur général des Ponts et Chaussées, contrôleur du port. Ce contrôleur, qui dépend du ministre de tutelle, inspecte le port, a accès à tous les services et établit un rapport annuel.

Ainsi le régime de 1920 était-il un régime hybride : le contrôle financier était purement interne, le commissaire des comptes était choisi dans le bureau du conseil d'administration ; à ce contrôle interne se superposait le contrôle plus général assuré par l'inspection des Ponts et Chaussées.

328. — La loi du 10 août 1922 décide dans son article 8 que « tous les établissements publics de l'Etat, pourvus de l'autonomie financière, sont assujettis au contrôle des dépenses engagées ».

Ce contrôle n'est pas établi dans les ports autonomes, qui sont des établissements locaux.

Mais la commission des offices de 1931, dont l'influence s'est montrée déterminante pour l'avenir des ports autonomes, a voulu que le port autonome de la loi de 1920 soit soumis au contrôle d'un contrôleur d'Etat « chargé du contrôle de toutes les opérations susceptibles d'avoir une incidence financière directe ou indi-

recte¹⁹⁴ », correspondant directement avec le président du conseil d'administration et avec le directeur du port, ayant droit de prendre connaissance de tous les procès-verbaux et de tous les documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission. « Son examen porte sur la gestion financière et sur la répercussion financière des opérations », « il donne son avis sur le projet de budget », « il examine les propositions d'engagements de dépenses au point de vue de l'imputation et de l'exactitude de l'évaluation de la dépense, de la disponibilité des crédits et de l'exécution des budgets », « il est consulté sur tous les projets... sur toute décision, contrat, marché, etc. » On a pu en déduire que, peu à peu, une tutelle de fait du ministre des Finances venait doubler la tutelle de droit du ministre des Travaux publics¹⁹⁵.

La commission, dont « la mission était d'examiner la possibilité de réduire le nombre des offices et de les doter d'un statut¹⁹⁶ », a conclu « au maintien du régime de l'autonomie, mais a proposé un certain nombre de réformes destinées à améliorer le fonctionnement des ports autonomes, à renforcer les pouvoirs de tutelle et de contrôle dévolus à l'Etat et à procurer des économies¹⁹⁷ ».

En fait la formule employée était malheureuse, car elle plaçait sur le même plan une technique administrative (le renforcement de la tutelle et des contrôles) et ce qui constituait la raison d'être de la mise en œuvre de cette technique : l'amélioration du fonctionnement et les économies. Cette confusion a été grave, car si la technique a fonctionné, les contrôles se superposant aux contrôles, les buts recherchés n'ont pas été atteints : le fonctionnement des ports, dans une période économique difficile, n'a pas été amélioré, et les économies ont été, comme presque toujours en pareil cas, faites sur l'équipement de base¹⁹⁸.

La commission des offices a considéré que, dans la société anonyme qu'est le port autonome, l'Etat, actionnaire majoritaire, devait avoir la majorité au conseil d'administration et qu'il devait avoir une part plus grande dans la nomination du directeur. Elle a fait en outre les recommandations suivantes : les indemnités à accorder aux fonctionnaires servant au port doivent être approu-

194. Rapport de la Commission des Offices, du 28 juin 1933, publié au J.O., 4 juin 1936.

195. Rapport Dumortier, cité, p. 13.

196. De Laubadère, *Grands services publics et entreprises nationales*, 1965, p. 103.

197. Documents administratifs, 4 juin 1936, p. 437.

198. La Commission avait, en particulier, fait supprimer l'aide de l'Etat à l'entretien des chenaux du Havre et diminuer de 50 % celle accordée à Bordeaux.

Les crédits d'entretien vont tomber en dessous du montant des droits de quai perçus : 48 millions en 1938 contre 70 millions. Les budgets de travaux diminuent rapidement : 100 millions en 1930, 100 en 1931, 90 en 1932, 81 en 1933, 62 en 1934, 59 en 1935, 3 en 1936 et 4,5 en 1937.

vées par le ministre des Travaux publics, un contrôleur financier doit être nommé ; en application de la loi du 28 février 1933¹⁹⁹, les comptes et bilans doivent être soumis à la sanction du Parlement ; les frais de fonctionnement doivent être réduits ainsi que la subvention de l'Etat pour les accès.

Ces recommandations ont été sanctionnées par le décret du 31 octobre 1935²⁰⁰, qui modifie profondément la loi du 5 juin 1920. Le contrôle a été renforcé par le décret-loi du 25 avril 1937²⁰¹ qui soumet le budget, désormais préparé par le directeur et non par le conseil, à l'approbation préalable du contrôleur financier nommé par le ministre des Finances ; l'agent comptable est désormais nommé par le même ministre. Le budget approuvé par le ministre des Finances est, en vertu d'un second décret-loi du 3 mai 1937²⁰², publié en annexe au budget général de l'Etat. Le port autonome devient donc un établissement public doté d'un budget annexe et, comme tel, perd son autonomie financière²⁰³.

329. — La tentative de suppression de l'autonomie, en 1939, permet, par les réactions qu'elle a suscitées, de tenter de faire le point du problème du contrôle. Cette tentative a été accomplie par le décret-loi du 20 mars 1939²⁰⁴.

A vrai dire, il est d'autant moins aisé de tirer un enseignement doctrinal de cette suppression que des témoins de l'époque constatent que « dans les milieux intéressés, on ignore les motifs de la suppression des ports autonomes de Bordeaux et du Havre... » « Les ministres du Commerce, de la Marine marchande, des Travaux publics, n'ont pas été consultés ; on a négligé de prendre leur avis... on se demande si beaucoup de représentants de l'administration qui ont contribué à cette mesure savent exactement ce qui a été réalisé... un haut fonctionnaire des Finances a formellement déclaré que le ministre des Finances n'avait jamais voulu formuler une critique quelconque à l'égard des ports autonomes...²⁰⁵.

En fait, les ports autonomes avaient été entraînés dans une mesure générale qui ne les visait pas particulièrement. Les critiques qui étaient exposées dans le communiqué du gouvernement, explicitant le décret-loi, qui supprimait quinze offices, faisait état « de l'insuffisance du contrôle financier sur les offices et de l'absence de présentation de leurs comptes au Parlement ». Or, précisément, par la présence d'un contrôleur technique et d'un contrôleur finan-

199. *J.O.*, 1933, p. 2000.

200. *J.O.*, p. 11716.

201. *J.O.*, p. 5109.

202. *J.O.*, p. 5111.

203. Il est remarquable que les ports autonomes n'aient jamais été mentionnés par la doctrine dans les énumérations d'établissements publics dotés d'un budget annexe.

204. Bulletin législatif Dalloz, 1939, 239.

205. . M. Barrès, Président du conseil d'administration du Port de Bordeaux, Association des Grands Ports français, 1939, p. 95.

cier, aucun marché ne pouvait être signé par le président du conseil d'administration du port avant que ces deux contrôleurs aient apposé leur signature ; les budgets et les comptes étaient annexés au budget et à la loi de règlement ; par conséquent, « écrire dans un communiqué du ministère des Finances que le régime autonome soustrait les comptes des ports autonomes à l'examen du Parlement, c'est énoncer une très regrettable inexactitude. En fait, aucune décision n'a été prise sans accord préalable du contrôleur technique et du contrôleur financier ²⁰⁶ ».

Ces arguments paraissaient justifiés et le ministre des « Travaux publics les a exposés dans une lettre au président du Conseil dans laquelle il a fait toutes réserves, au point de vue technique et au point de vue de la sécurité nationale, les changements ayant été décidés à la hâte, par des organismes incompetents, dont les décisions ne présentent aucune garantie pour les travailleurs et les usagers de tous ordres des ports maritimes de France ». La réforme était d'autant plus mal venue que les milieux portuaires avaient toujours considéré l'autonomie comme résultant d'un pacte et les textes de lois et de règlements à la préparation desquels ils avaient été associés comme devant faire l'objet de modifications suivant les mêmes règles. Insensibles à la nature législative des décrets-lois, ils voyaient en eux, depuis 1935, « une revanche de l'esprit centralisateur ²⁰⁷ ».

La mesure de suppression n'a du reste pas été appliquée ²⁰⁸.

330. — Le contrôle a été développé après la guerre par l'ordonnance du 23 novembre 1944 ²⁰⁹ ajoutant aux contrôles financiers un contrôle de l'activité économique.

La loi du 21 mars 1945 ²¹⁰ a institué un contrôle de la gestion des ports autonomes par la sous-commission de contrôle des entreprises publiques de l'Assemblée nationale ; un contrôle identique a ensuite été organisé par la sous-commission de contrôle des entreprises publiques du Sénat ²¹¹.

206. *Idem.*

207. Pagès, *op. cit.*, p. 120.

208. Décret du 6 juin 1939 supprimant l'autonomie des ports de Bordeaux et du Havre à partir du 1^{er} octobre 1939, *B.L.D.* 1939, p. 519 ; décret-loi du 13 octobre 1939 reportant la mise en application de cette suppression six mois après la fin des hostilités, *B.L.D.* 1939, 1346 ; acte dit loi du 13 décembre 1940 abrogeant le décret du 6 juin 1939, *B.L.D.* 1940, p. 437. Voir aussi pour l'organisation en temps de guerre l'arrêté du 30 novembre 1939, *J.O.*, p. 13553, constituant une commission permanente formée du président et d'un vice-président du conseil d'administration, d'un membre, d'un représentant du Conseil d'Etat, d'un représentant du ministre des Travaux publics, d'un représentant du ministre des Finances et d'un du ministre de la Marine marchande.

209. *J.O.*, p. 10835.

210. La loi du 21 mars 1945 a été complétée par la loi du 3 avril 1955.

211. Ces sous-commissions ont été supprimées par l'ordonnance du 17 novembre 1958.

La loi 48-24 du 6 janvier 1948²¹² a soumis la gestion des ports autonomes au contrôle de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques de l'Etat en matière industrielle et commerciale.

Un décret du 21 juillet 1951²¹³ a institué la consultation préalable d'un contrôleur d'Etat par le directeur du port autonome pour les projets de conventions, contrats, marchés, commandes d'un montant au moins égal à une somme fixée par décision du ministre des Finances et du ministre des Travaux publics.

De même, et en vertu d'une ordonnance du 30 juin 1945, les décisions du conseil d'administration, prises en matière de tarifs d'usage des outillages publics, ne peuvent être appliquées que dans les limites fixées d'un commun accord par le ministre des Affaires économiques et le ministre des Travaux publics.

Les investissements sont contrôlés par le biais des autorisations d'emprunt accordées par le conseil de direction du Fonds de développement économique et social, et par le biais des programmes établis en fonction du plan.

Sur ce contrôle, deux opinions peuvent être citées, dont l'une concerne tous les organismes de l'Etat, les établissements et entreprises publiques, et l'autre les seuls ports autonomes.

M. Chenot constate que les textes s'accumulent, se recourent et s'enchevêtrent, comme si chacun d'entre eux était inefficace et pense « qu'il doit être possible de prévenir et de réprimer les écarts de gestion des entreprises publiques sans les écraser sous cette avalanche d'enquêtes, de visas, de contrôles, de missions, d'autorisations et de menaces²¹⁴ ».

M. Dusseaulx voit que l'intervention des textes modifiant la loi du 5 juin 1920 et le règlement du 12 septembre 1921 a eu pour conséquence de retarder l'aboutissement de toute décision ayant une implication financière et de supprimer toute liberté de gestion financière du conseil d'administration, « paralysie évidemment préjudiciable à l'esprit d'initiative²¹⁵ ».

331. — Le port autonome de la loi du 29 juin 1965 est soumis de plein droit aux règles de la tutelle financière prévues par le décret 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales²¹⁶ et au contrôle économique et financier prévu par le décret 55-733 du 26 mai 1955²¹⁷.

Le contrôle du commissaire du gouvernement est organisé sensiblement dans les mêmes conditions que celui de l'inspecteur

212. Art. 56 à 60 de la loi de finances du 6 janvier 1948.

213. N° 51-963, *J.O.*, p. 8027.

214. B. Chenot, *op. cit.*, p. 353.

215. M. Dumortier, *op. cit.*, p. 13.

216. *J.O.* du 10 août 1953, p. 7051.

217. *J.O.*, p. 5547.

général de contrôle du décret du 23 septembre 1921 et n'appelle aucune remarque particulière ²¹⁸.

On ne peut pas affirmer que le contrôle ait été, en 1965, allégé par rapport au régime applicable dans le régime antérieur. L'amélioration enregistrée dans les ports devenus autonomes provient de la disparition de la dualité de gestion chambre de commerce-port non autonome, qui entraînait une dualité de contrôles et une dualité de circuit, le ministre de l'Équipement, supérieur hiérarchique du directeur de port non autonome, n'étant pas en même temps ministre de tutelle de la Chambre de commerce.

§ 2. — *La nature juridique de l'établissement.*

332. — On peut hésiter à traiter ici un problème, celui de la distinction entre établissements publics administratifs et établissements publics industriels et commerciaux, qui a fait l'objet de longs développements doctrinaux et dont certains ont pu douter du réel intérêt juridique ²¹⁹. Aussi bien, il n'est pas question de refaire ici ce qui a été fait ailleurs, mais simplement de tenter de classer les ports autonomes dans les catégories ou sous-catégories juridiques existantes.

Ce sont les réponses à deux questions que contiennent les sous-paragraphes qui suivent : (A) le port autonome est-il un établissement public administratif ou un établissement public industriel et commercial, et (B) est-il un établissement public local ou un établissement public de l'Etat ?

A. — LE PORT AUTONOME, ÉTABLISSEMENT PUBLIC A MISSIONS MULTIPLES

333. — L'intention du législateur, en 1912 et en 1920, était de créer un organisme « aussi commercial que possible » l'intention des gouvernements qui préparaient les projets de lois et qui ont amené le législateur à les voter a été de créer des établissements publics très classiques, « illustrant le procédé administratif de la centralisation,... participant de la nature même de l'Etat, dont ils marquent en quelque sorte le démembrement (mais), subordonnés directement à l'Etat, seul souverain ²²⁰ ».

Il y a donc à la base de la création des ports autonomes français un malentendu qui n'a jamais été totalement dissipé ; qu'on le veuille ou non, les ports étaient liés à l'existence, aux réactions, aux

218. Art. 35 à 38, D. 65-938.

219. Voir note Ch. Debbasch sous C.E., 29 janvier 1965, Sieur Lherbier, Dalloz 1965, p. 826.

220. B. Chenot, *op. cit.*, p. 77.

traditions des populations côtières ; ils avaient un passé ; leur régime de gestion, nous l'avons démontré, avait nourri une doctrine beaucoup plus informée, agissante, inquiète, que le régime de gestion de tout autre service industriel de l'Etat.

Or, les promoteurs de l'autonomie n'ont jamais reconnu leur enfant et les milieux du commerce n'ont jamais pensé qu'il pourrait s'agir d'un établissement industriel et commercial ; ils ont déclaré que les établissements portuaires (au sens technique du mot) ont par nature un caractère industriel et commercial et ont par conséquent dégagé un caractère matériel ; mais ils ont estimé que les règles de fonctionnement qui leur étaient imposées ne pouvaient les faire considérer comme des établissements ou des organismes industriels et commerciaux. Ceci est important, car, lorsqu'une opinion exprime le consensus de la majorité des praticiens qualifiés dans une matière déterminée, elle mérite qu'on y attache de l'importance, quelle que soit, par ailleurs, l'apparence juridique des institutions.

Les présidents des Chambres de commerce maritimes devaient ainsi déclarer en 1921, à propos du régime qui venait d'être élaboré : « ce qu'il ne faut pas oublier, ce qui est, non pas une critique, mais la constatation d'un fait matériel qui échappe, d'ailleurs, à notre contrôle, l'autonomie des ports, telle qu'elle va être constituée, repose, plus manifestement encore que le régime actuel, sur ce paradoxe d'une exploitation proprement industrielle, confiée à une organisation qui est appelée à ne bénéficier d'aucune des conditions dont la réalisation assure le succès des entreprises privées : le stimulant de l'intérêt personnel chez ceux qui sont chargés d'assurer l'administration de l'œuvre commune, la possibilité pour les initiatives fécondes de se développer rapidement à l'abri des conflits d'attribution comme des lenteurs inhérents aux formalités administratives, pour simplifiées qu'elles soient, l'unité et la pérennité des directives, difficiles à obtenir avec un conseil d'administration composé d'éléments d'origines et de tendances diverses et appelé à des renouvellements fréquents. Autant de points sur lesquels les réserves générales, d'ordre en quelque sorte psychologique, que nous avons formulées jadis subsistent encore... »²²¹.

Quarante ans plus tard, les opinions n'ont pas changé et le vice-président de la Chambre de commerce de Nantes déclare à propos des avant-projets de la loi de 1965, que « en son article 1^{er}, la loi spécifie que les grands ports, dits ports autonomes, seront des établissements publics de l'Etat industriels et commerciaux.

Il nous a semblé essentiel de conserver à ces derniers, le caractère industriel et commercial, mais ce caractère paraît être tenu en échec par le fait qu'il s'agit d'établissements publics de l'Etat... il y a contradiction, car ils seront soumis aux procédures complexes des établissements publics de l'Etat »²²².

221. Cité par Livinec, *op. cit.*, chapitre III.

222. *Compte rendu des travaux de la Chambre de commerce de Nantes*, 1963-1964, p. 297.

Ainsi le commerçant actif ne croit pas qu'un établissement public, quelle que soit sa qualification juridique, puisse être considéré comme industriel et commercial, dès lors que son régime de gestion a un caractère administratif. Au contraire, pour le même praticien, le caractère de société d'une société nationale telle qu'une banque de dépôt ou une compagnie d'assurances ne fait pas de doute, puisque le régime de fonctionnement présente les mêmes apparences que celui applicable à un établissement privé ayant les mêmes fonctions économiques.

334. L'article 1^{er} du projet « Buron » de 1961 qualifiait expressément le port autonome d'« établissement public à caractère industriel et commercial ». Cette disposition, qui n'est pas commentée dans l'exposé du projet de loi, a disparu du texte finalement voté en 1965. Le législateur a renoncé à qualifier le port autonome : « il n'est pas précisé que les futurs établissements auront le caractère industriel et commercial. Il résulte, en effet, de la jurisprudence du Conseil d'Etat, que les ports autonomes actuels ont un caractère mixte : s'ils sont bien, pour partie, des établissements publics à caractère industriel et commercial, sur le plan de l'outillage public, ils sont des établissements à caractère administratif lorsqu'ils exercent des attributions analogues à celles de l'Etat, telles que l'entretien et la police des accès et des ouvrages. Il a donc paru préférable de dégager, dans chaque cas d'espèce, en quelle qualité agit le port ». Telle est l'explication parlementaire ; il semble que le Conseil d'Etat soit à l'origine de la modification intervenue ²²³.

M. de Labaudère a fait remarquer ²²⁴ que le législateur se livrait au jeu consistant dans certains cas à dire ce qu'il avait voulu faire, et dans d'autres à le laisser deviner et que lorsque le législateur était resté muet, la recherche de son intention était presque toujours illusoire. Du moins ici, le législateur a, dans les travaux préparatoires, exprimé clairement qu'il n'avait aucune intention.

335. — La jurisprudence du Conseil d'Etat à laquelle fait allusion la citation ci-dessus est évidemment la jurisprudence de section Abadie du 17 avril 1959, éclairée par les conclusions du commissaire du gouvernement Henry ²²⁵.

Le commissaire du gouvernement Henry avait recherché dans l'objet du service, dans l'origine des ressources de l'établissement et dans les modalités de son fonctionnement les critères permettant de déterminer la nature juridique du port autonome, suivant une analyse désormais classique ²²⁶.

223. Rapport de M. Brun, sénateur, Documents parlementaires, 1965, Sénat, n° 153, p. 41.

224. Note sous T.C., 20 novembre 1961, Centre Eugène-Marquis, D. 1962, 391.

225. Lebon, 1959, p. 243.

226. Union syndicale des industries aéronautiques, 16 novembre 1956, Lebon, p. 434.

Il avait relevé que l'objet du service était double (activités administratives dévolues au service maritime des Ponts et Chaussées et services d'outillage constituant des activités industrielles) et que ses ressources étaient soit des taxes fiscales, soit des produits, non fiscaux, de l'exploitation des outillages.

Concernant les modalités de fonctionnement, la distinction était moins nette. En effet, « il est incontestable que, lors de leur création, le régime de fonctionnement des ports autonomes était un régime à caractère essentiellement administratif : qu'il s'agisse de l'exercice des pouvoirs de tutelle, de l'approbation des délibérations du conseil d'administration, qu'il s'agisse du régime financier et comptable, le port autonome est soumis aux règles générales qui régissent la gestion des deniers publics... » Dans l'esprit des textes de 1920-1924, le port autonome est donc bien un organisme administratif gérant d'une part un service proprement administratif et d'autre part un service industriel et commercial d'outillage « qui ne constitue pas en droit, l'essentiel de ses activités puisque l'article 14 du code des ports maritimes prévoit que le port autonome peut affermer l'exploitation de l'outillage public ».

En même temps, M. Henry notait que la tendance des dernières années était de donner aux ports autonomes un caractère plus spécifiquement industriel et commercial, mais que cette tendance ne s'était guère traduite dans les textes ; ou pouvait cependant déceler quelques indices de cette tendance dans l'utilisation d'une comptabilité commerciale et dans l'assimilation aux entreprises nationales en matière de contrôle.

Mais ces arguments ne semblent pas déterminants. En effet, la tenue d'une comptabilité patrimoniale a été étendue aux établissements publics administratifs ²²⁷ et n'est donc pas un critère de l'établissement public industriel et commercial. D'autre part, le resserrement du contrôle, dont nous avons analysé les modalités, marque, malgré l'indépendance apparente, la forte emprise de l'Etat dans laquelle un autre spécialiste, M. Pallez, voit une des caractéristiques de l'établissement public administratif ²²⁸. Enfin, la compétence de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques s'étend à des organismes de structure juridique si différents les uns des autres, qu'il paraît vain de rechercher dans cette compétence un critère de l'établissement public industriel et commercial.

336. — M. Cathelineau ²²⁹ paraît tenté d'attribuer aux ports autonomes une qualification industrielle et commerciale. Il relève à juste titre que telle est la volonté de l'administration ; mais l'administration est suspecte : il est bien connu qu'elle préfère prendre en charge des services industriels plutôt que des services adminis-

227. D. 62-1587 du 29 décembre 1962, *J.O.* du 30 décembre, p. 12828.

228. *Cours de Finances publiques*, I.E.P., Paris, 1961-1962, p. 71.

229. *A.J.D.A.*, septembre 1966, p. 462.

tratifs, moins souples et moins flatteurs à gérer dans un âge où l'administration est décriée et l'industriel à l'honneur, et aussi moins générateurs d'aisances matérielles.

De même, l'argument de l'auteur n'est pas probant, qui allègue que « les ports autonomes ne fixent pas leurs prix d'après les normes industrielles du secteur privé » et que les « tarifs sont évalués, non en fonction des prix de revient, mais en considération de l'intérêt général ». Or, la tarification des services des ports suit désormais des règles de même nature, quoique différentes, de celles adoptées par l'industrie privée et c'est précisément pour faciliter l'application des règles nouvelles que la réforme de 1965 a été opérée.

M. Cathelineau estime « très hasardeux de se laisser lier par une classification ».

M. Langavant²³⁰ s'en tient à l'expression de « double visage » utilisé par M. de Laubadère après l'arrêt Abadie.

M. Drago a par contre pris parti pour la classification du port autonome parmi les établissements publics industriels et commerciaux²³¹.

Mme Martin-Pannetier classe les ports autonomes parmi « les établissements publics économiques », mais relève qu'ils constituent une catégorie charnière entre les deux catégories d'établissements publics²³².

337. — Il nous semble tout d'abord nécessaire de bien distinguer entre l'établissement public de la loi de 1920 et celui de la loi de 1965 ; cette distinction n'est pas faite par tous les auteurs qui reprennent les données et les conclusions de l'arrêt Abadie sans procéder à un nouvel examen des textes de droit positif applicables au nouveau régime.

En ce qui concerne l'établissement public de la loi de 1920, il nous semble que son caractère administratif est bien marqué, ce qui n'exclut pas un certain degré d'activité commerciale.

La loi de 1920 a essentiellement consisté à transférer à des établissements publics la gestion de services administratifs : exploitation et police domaniale, travaux publics, etc. gérés administrativement, financés par des ressources fiscales. La fonction industrielle et commerciale est une fonction occasionnelle qui ne résulte que du rattachement facultatif des concessions d'outillage. Que ce rattachement ait été souhaité par le législateur, qu'il ait été effectué dans les deux ports autonomes établis sous ce régime ne modifient pas le principe : c'est la gestion par un établissement public de services de nature administrative qui qualifie le port autonome, et non la prise en charge de services industriels.

230. *Droit maritime français*, 1966, p. 265.

231. Thèse, Paris, *La crise de la notion d'établissement public*, 1950, p. 74.

232. *Op. cit.*, p. 229 et suiv.

Ainsi, le port d'Abidjan, organisé en 1960 en établissement public suivant le schéma de la loi de 1920, est un port autonome, quoique ne gérant aucun service d'outillage.

Nous pensons donc qu'il faut retourner la proposition de M. Connois, qui classe les ports autonomes parmi les établissements publics industriels et commerciaux et dans une catégorie subsidiaire d'établissements publics « à caractère commercial non prédominant » et classer le port autonome parmi les établissements publics administratifs à mission commerciales et industrielles éventuelles.

338. — Nous avons noté l'extension des missions du port autonome, dans le cadre de la loi du 29 juin 1965. L'objet du service est différent de l'objet du service créé par la loi de 1920 : les outillages sont obligatoirement rattachés au port autonome, qui peut se charger de la gestion de zones industrielles portuaires ; mais les attributions administratives se sont également étendues, en matière de police en particulier.

L'origine des ressources de l'établissement reste la même, avec cette différence que les recettes d'outillage forment une partie obligatoire de ces ressources.

Certaines modifications sont sensibles dans les modalités de fonctionnement du service : les membres du conseil d'administration reçoivent des jetons de présence²³³, l'excédent net de chaque exercice est, après constitution des réserves et provisions, reversé à l'Etat dans la proportion de 50 %, ce qui correspond au montant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés commerciales²³⁴, la comptabilité est tenue « dans les conditions prévues pour les établissements publics à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable²³⁵, c'est-à-dire les établissements publics industriels par opposition aux entreprises nationales²³⁶.

Le port autonome de 1965 appartient dès lors à une autre catégorie que l'établissement public de 1920 : il nous paraît être un établissement public industriel et commercial à missions administratives statutaires. Il est plus industriel que le précédent, mais il n'est pas moins administratif. La jurisprudence Abadie et l'analyse de M. Henry restent valables, mais les proportions sont désormais inversées.

Ceci n'a pas de conséquences pratiques immédiates : dès lors que le « double visage » demeure, la répartition des compétences, problème majeur en l'espèce, se fera en fonction de la nature de l'acte accompli par l'organisme.

233. D. 65-933 du 8 novembre 1965, art. 4.

234. Loi 64-491 du 29 juin 1965, art. 4.

235. D. 65-934 du 8 novembre 1965, art. 20.

236. A. de Laubadère, *Traité élémentaire*, t. III, n° 981.

B. — LE PORT AUTONOME, ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ÉTAT

339. — Le port autonome de 1920 était, dans l'article 2 de la loi, qualifié d'« organisme local ». M. Henry, dans ses conclusions déjà citées, voyait également dans cet établissement, « non un établissement public de l'Etat, mais un organisme local ».

Mais les termes employés par le législateur s'éclairent si on étudie la doctrine de l'autonomie et l'extrême susceptibilité des milieux consulaires ; le terme « organisme local » est avant tout un hommage prudent à la doctrine consulaire, méfiante en 1920 à l'égard des projets gouvernementaux en matière d'autonomie.

Nous ne pensons pas non plus que, pendant cette période, on ait pu qualifier le port autonome d'« établissement public d'établissement public ²³⁷ » entendant par là que le port autonome était soumis étroitement aux chambres de commerce. Tout au plus cette qualification aurait-elle été exacte, concernant le conseil d'administration de 1912.

Si, en outre, on pouvait hésiter, lorsque la loi du 12 juin 1920 accordait à la chambre de commerce locale, si ce n'est la majorité des sièges, du moins, directement ou indirectement, un nombre important de ceux-ci, le doute n'était plus possible dès lors que le décret-loi de 1935 bouleversait, au profit de l'Etat, la composition du conseil. Il faut se souvenir que, sur ce point comme sur d'autres, il y a eu deux régimes de l'autonomie, l'un de 1920 à 1935 et l'autre de 1935 à 1965. A chacun de ces régimes correspond éventuellement une qualification juridique différente du port autonome. C'est pourquoi nous ne pensons pas, à l'inverse de M. Cathelineau ²³⁸, que « les ports échappent pour cette période à toute classification rigide établie sur le fondement d'une collectivité de rattachement », mais qu'à partir de 1935 ils sont incontestablement des établissements publics nationaux, et considérés comme tels par la pratique administrative, ce qui n'est pas négligeable.

340. — Hauriou ²³⁹ considérait du reste en 1943 la solution comme acquise. Et, antérieurement, on trouve cette formule : « La dénomination d'établissements publics de l'Etat envisagée isolément s'applique à tous les organismes qui, en vue de la gestion d'un service public déterminé, ont été investis de la personnalité juridique et qui relèvent directement de l'Etat sous le rapport de la tutelle administrative ²⁴⁰. » Certes, le critère de la tutelle n'a pas paru déterminant à tous les auteurs parce que le dernier mot appartient toujours au pouvoir central, ce qui ne permet pas de déter-

237. Cf. Auby, *Cours de Droit administratif*, 1964-1965, p. 73.

238. *Op. cit.*, p. 470.

239. *Précis élémentaire...*

240. Débats, Sénat, 1937, p. 431, Président du Conseil à M. Patirel.

miner si l'établissement public est départemental ou national. D'autre part, « dans certains cas, deux tutelles différentes s'entremêlent : d'une part la tutelle des collectivités locales sur leurs établissements publics, d'autre part, la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales²⁴¹. » Mais si le critère n'est pas déterminant pour tous les établissements publics, il est suffisant en ce qui concerne les ports autonomes de la loi de 1920, qui sont soumis à la seule tutelle ministérielle ; il est en outre confirmé par le critère de l'approbation des comptes, retenu par M. Connois²⁴², lui-même complété par le critère tiré de la classification des ports autonomes dans l'« Inventaire Shuman » de 1947 ou de la soumission de la gestion des ports autonomes aux investigations de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques, dont la compétence est limitée aux établissements publics de l'Etat²⁴³. C'est là, suivant Mme Martin-Pannetier « un élément capital²⁴⁴ ».

341. — Le législateur de 1965 a abandonné la fiction maintenue par la loi de 1920 et qualifié les ports autonomes d'établissements publics de l'Etat²⁴⁵.

Mais, « pour répondre à un certain nombre de questions posées²⁴⁶, la précision d'établissement public de l'Etat n'enlève rien au caractère autonome des futurs établissements, mais les distingue des établissements publics des collectivités locales et insiste sur l'importance nationale des ports... il est heureux que le gouvernement se soit engagé dans la voie d'une politique portuaire nationale, dont le présent texte est la base nécessaire²⁴⁷ ». Une autre explication, plus juridique, est la suivante : le port autonome est qualifié établissement public de l'Etat parce qu'il s'agit d'un organisme chargé d'assurer un service public — construction, entretien et exploitation d'un port, et même certaines prérogatives, de police et d'entretien et d'exploitation du domaine public — incombant normalement à l'Etat²⁴⁸. Le critère est ici tiré de la mission de l'établissement, c'est-à-dire de l'objet du service.

342. — Le port autonome de Strasbourg a vu son statut défini dans la loi du 26 avril 1924 « par référence aux clauses des conventions intervenues précédemment entre l'Etat et la ville de Strasbourg en vue de la transformation de ce port municipal en port autonome ».

241. Connois, *La notion d'établissement public en droit administratif français*, p. 151, et arrêts cités.

242. *Op. cit.*, p. 162.

243. Loi du 6 janvier 1948.

244. *Op. cit.*, p. 187.

245. L. 65-419, art. 1^{er}.

246. Ce qui montre bien l'extrême vigilance des personnalités locales.

247. M. Dusseaulx, *op. cit.*, p. 494.

248. M. Brun, *op. cit.*, p. 41.

En conséquence, le port de Strasbourg est un « établissement de nature particulière, relevant à la fois de la ville de Strasbourg et de l'Etat... il ne saurait être considéré comme un établissement public de l'Etat ²⁴⁹.

249. Avis du C.E., 8 mars 1949, cité par Connois, *op. cit.*, p. 170. Dans le même sens, O. Martin-Pannetier, p. 187.

CONCLUSION DU TITRE II

343. — L'autonomie des ports apparaît bien comme la solution de synthèse qui réalise l'unité portuaire, dans la mesure où celle-ci peut être réalisée lorsque subsiste, à côté du secteur administratif et du secteur des outillages publics, un important secteur concurrentiel.

Deux conclusions essentielles peuvent être tirées :

1° Le port autonome est à la fois un signe de décentralisation et une manifestation d'étatisation.

Il y a décentralisation dans la mesure où il y a création d'établissement public et transfert à cet établissement de la gestion de services publics ; il y a étatisation dans la mesure où des organismes locaux de gestion sont remplacés par un organisme national dont les dirigeants sont fonctionnaires de l'Etat.

Déjà nous percevons une autre conclusion qui nous apparaîtra plus nettement à la fin de cet ouvrage, suivant laquelle l'autonomie constitue une conquête importante des fonctionnaires techniques, qui gagnent sur les deux tableaux : augmentation d'influence locale, diminution de la dépendance vis-à-vis du pouvoir central, par suite de la décentralisation et de la déconcentration.

2° Le port autonome est la solution moderne de gestion portuaire.

Dans les pays de droit français ou d'influence française, le nombre de ports maritimes autonomes est passé de deux en 1914, à quatre en 1924, huit en 1962, treize en 1965. De nouvelles catégories sont apparues : en 1945 le port aérien autonome, en 1960 le port fluvial autonome, en 1965 l'Office portuaire national.

Si des formes anciennes subsistent dans les pays étrangers ou en France (gestion dispersée du port de Paris), elles constituent des survivances et non des modèles dynamiques : seules les formules de l'autonomie et de la corporation publique constituent les formules « naturelles » de l'époque, soit que l'autorité portuaire autonome gère un seul établissement portuaire (Rouen), soit qu'elle gère

un établissement principal et ses annexes dispersées (Marseille), soit qu'elle gère les ports sur une base régionale (projets britanniques), nationale (Israël), interfédérale (Canada) ou internationale (Afrique équatoriale). Peu d'institutions administratives modernes ont un tel rayonnement et un tel champ d'application sur un même domaine technique.

ANNEXE A LA PREMIERE PARTIE

TABLEAU DES DIFFERENTS REGIMES DE GESTION
DES PORTS MARITIMES

I. — PORTS NON AUTONOMES

TYPE DE PORT	FONCTION TRAVAUX FINANCEMENT	FONCTION POLICE	FONCTION EXPLOITATION	PARTICIPATION DES USAGERS ASSURÉE PAR	OBSERVATIONS
Ports municipaux traditionnels. Ex. : Anvers.	Ville Etat	Ville Etat	Entreprises privées	Conseil municipal	Forme déclinante
Ports de plaisance concédés aux municipalités (aux départe- ments). Ex. : Saint-Tropez.	Ville Etat	Ville Etat	Ville	Et <i>idem</i> Commission consultative	Forme moderne en France
Port non spécialisé concédé en totalité à une entreprise privée. Ex. : Tanger.	Société portuaire	Société portuaire et Etat	Société portuaire	Néant	Forme déclinante
Port spécialisé concédé en tota- lité à une entreprise privée. Ex. : Cannes (plaisance).	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	Néant ou Commission consultative	Forme moderne
Ports exploités en régie d'Etat. Ex. : Wharf de Sassandra.	Etat	Etat	Etat	Commission consultative	Forme déclinante
Ports exploités par des Compa- gnies de chemins de fer. Ex. : Ports du Ghana.	C. de F.	C. de F. Etat	C. de F.	Néant ou Commission consultative	Forme déclinante
Ports non autonomes autres que les ports ci-dessus. Ex. : Sète, « State owned Ports » britanniques, Casablanca.	Etat	Etat	Concession- naires et per- missionnaires Chambres de commerce Etablissements publics Sociétés d'Etat Entreprises	Commission consultative	Forme moderne pour ports moyens

II. — PORTS AUTONOMES

TYPE DE PORT	FONCTION TRAVAUX FINANCEMENT	FONCTION POLICE	FONCTION EXPLOITATION	PARTICIPATION DES USAGERS ASSURÉE PAR	OBSERVATIONS
Ports autonomes français. Ports Authorities Britanniques. (Locales ou régionales.) Autorités portuaires nationales (Israël, Tunisie). Autorités portuaires fédérales (Canada). Autorités portuaires inter-étatiques (New York). Autorités portuaires internationales (Afrique équatoriale).	Port avec aide Etat <i>Idem</i> <i>Idem</i> <i>Idem</i> <i>Idem</i>	Port et Etat <i>Idem</i> <i>Idem</i> <i>Idem</i> <i>Idem</i>	Soit : Port Soit : Concessionnaires Permissionnaires	Conseil d'administration <i>Idem</i> <i>Idem</i> <i>Idem</i> <i>Idem</i>	Forme moderne pour les grands ports Avec tendance de certaines autorités portuaires à reprendre les concessions d'outillage ou à assurer en régie la totalité des opérations d'exploitation

DEUXIEME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE
DES REGIMES DE GESTION
OU
L'UNITE REELLE DES PORTS MARITIMES

INTRODUCTION

344. — La première partie de ce travail a été marquée du signe de la diversité. Si l'unité de l'établissement est le but recherché par les différents modes de gestion, la diversité de ces modes de gestion, corrigée à l'époque contemporaine par l'extension de l'autonomie portuaire, reste la caractéristique essentielle du régime.

La seconde partie de cet ouvrage, au contraire, est placée sous le signe de la similitude et vise à traiter les problèmes communs à tous les ports maritimes, quel que soit leur mode de gestion, l'existence de ces problèmes communs constituant le lien qui relie entre eux les établissements portuaires, au dessus des différences nées de l'existence de systèmes de droit autonomes.

345. — Le port maritime, « service public d'intérêt national » selon les uns¹, outil économique à l'échelle continentale selon les autres², est dans les deux cas l'instrument d'une politique économique qui vise à lui permettre de faire face, par son équipement et par sa gestion financière, à ses deux fonctions principales : de point focal du commerce extérieur d'un ensemble humain déterminé, et de pôle de développement régional.

L'étude des investissements, de la planification, de la politique financière du port maritime, puis l'étude des techniques juridiques mises à la disposition de l'autorité portuaire pour atteindre ses buts, nous permettra, en premier lieu, d'analyser le fonctionnement du port comme instrument de politique économique.

La mise en œuvre de cet outil économique suppose d'autre part certains choix administratifs, c'est-à-dire une politique administrative et l'emploi de certaines techniques de direction. L'étude de ces choix et de ces techniques nous fera étudier le port comme instrument d'une politique administrative.

Il n'y a aucun doute que nous trouverons successivement ou simultanément des problèmes plus juridiques qu'économiques, ou

1. Exposé du projet de loi Buron, p. 7.

2. Réponse au projet de loi ci-dessus, par l'Association des grands ports français.

plus administratifs que juridiques, ou plus spécialement économiques, ce qui, dans un ouvrage juridique, n'est pas sans inconvénients. Il n'y a pas de doute non plus que le but de cette thèse est de faire connaître le problème juridique portuaire, qui ne peut être isolé de son environnement économique et administratif, ce qui, du reste, apparaît clairement dans la gestion quotidienne du port maritime.

En conséquence, les deux titres de cette seconde partie seront intitulés :

- I. — *Le port, instrument d'une politique économique ;*
- II. — *Le port, instrument d'une politique administrative.*

TITRE TROISIÈME

LE PORT, INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE ECONOMIQUE

346. — Les matières économiques et financières domineront ce titre troisième, qui sera divisé en deux chapitres.

Le premier chapitre sera consacré aux investissements, à la planification et aux ressources du port maritime ; il concernera essentiellement des problèmes de choix de politique économique.

Le second chapitre étudiera plus spécialement le cadre administratif de l'activité portuaire : domaine du port maritime, régime budgétaire et comptable.

En conséquence, on trouvera dans ce titre :

Chapitre V. — Le régime juridique de la gestion.

Chapitre VI. — Le cadre juridique de la gestion.

CHAPITRE V

LE REGIME JURIDIQUE DE LA GESTION

347. — Un premier problème de politique économique se pose, concernant le financement des investissements et leur choix. Ce problème met en jeu les relations entre le port et le pouvoir central : participation du port au plan national. Plus importante est la participation de l'Etat au financement, plus forte est sa tendance à imposer au port un régime d'investissements planifiés.

Un second problème concerne la mise en application de la politique économique adoptée, par détermination d'un régime de recettes et d'un régime de tarification.

Ces problèmes feront l'objet des deux sections de ce chapitre :

Section I. — Le régime des investissements.

Section II. — Le régime des droits de port.

SECTION I

LE REGIME DES INVESTISSEMENTS

348. — Avant d'exposer ce régime, nous devons rappeler ici quelques principes élémentaires d'économie et de technologie portuaire.

349. — Les études précédentes nous ont fait apparaître que l'établissement portuaire se composait d'une infrastructure et d'une superstructure, celle-ci correspondant aux ouvrages, celle-là aux outillages. Ouvrages et outillages sont établis en fonction du trafic ; leur importance détermine la politique de financement des constructions ; quelques rapports simples, tels que le nombre de tonnes de marchandises à manipuler par mètre de quai et par an, permettent

de déterminer le volume de travaux à effectuer, et par là-même le coût de ces travaux.

Ce schéma général est en grande partie inexact :

1° L'importance de l'infrastructure n'est pas directement fonction du trafic. Ainsi des digues, jetées, ouvrages de protection des côtes, écluses et bassins. Il en est de même des accès : quel que soit le nombre de navires d'un tirant d'eau donné que l'on voudra faire accéder à tel port situé en rivière, les volumes à draguer et, partant, les frais de dragages demeureront les mêmes.

Inversement, l'élasticité « en retour » de l'infrastructure par rapport au trafic est faible ; si le trafic diminue, l'infrastructure subsiste et nécessite le même entretien que si le trafic est important. La seule solution est la suppression totale de tout trafic, par fermeture de l'établissement ¹.

L'importance de la superstructure est plus directement fonction du trafic ; mais il reste des équipements indispensables dont le taux d'utilisation demeure faible : grues à grande puissance, installations spécialisées, etc.

Sur ces bases, on a proposé ² la classification suivante :

— d'une part, l'infrastructure de base : accès, jetées, digues, écluses, mouillages dragués ;

— d'autre part l'équipement, comprenant :

a) l'infrastructure d'équipement (quais, terre-pleins, formes de radoub, etc.) ;

b) la superstructure (hangars, gares maritimes, docks flottants, grues, etc.).

2° D'une manière générale, la superstructure, étant liée au trafic, peut être mise en place au fur et à mesure des besoins, par unités additives : « rien ne différencie une grue d'un camion, d'un wagon, d'un outil quelconque. Par contre, l'infrastructure d'équipement et surtout l'infrastructure de base sont essentiellement constituées par des investissements discontinus : ces investissements sont ceux qui, par nature, doivent recevoir des caractéristiques leur donnant une forte avance sur la satisfaction des besoins à court terme. On ne peut pas, par exemple, allonger une digue mètre par mètre au fur et à mesure du développement du trafic... on ne peut pas construire progressivement une écluse... ces investissements sont discontinus parce qu'ils sont indivisibles. Les données techniques imposent qu'ils ne reçoivent pendant tout une partie de leur longue vie économique (cinquante ans et cent ans pour beaucoup d'entre eux) ³ qu'un trafic très inférieur à leur capacité : les dépenses d'en-

1. Ainsi de l'ancien port de Redon, dans l'Ille-et-Vilaine. Ceci met du reste en valeur la définition administrative du port maritime : lieu de chargement et de déchargement des navires autorisé par l'autorité compétente.

2. Van den Besselaer, *op. cit.*, p. 10.

3. En fait beaucoup plus : les Bassins Vauban, à Toulon, sont du *xvii*^e siècle, les bassins de Castignieu de 1820 à 1870.

retien correspondantes présentent d'ailleurs le même caractère : tant que l'ouvrage est maintenu en service, elles sont indépendantes du trafic⁴ ».

3° Mais si la coïncidence n'est pas totale entre développement de l'infrastructure et développement de la superstructure, une corrélation est établie entre les deux types d'équipement du fait que le port producteur de « service liés » ou interdépendants. Une infrastructure sans superstructure ne signifie pas grand-chose et l'exploitation des ports de la côte occidentale d'Afrique, de 1945 à 1952, en fournit un exemple ; certains de ces ports étaient accessibles à des navires de fort tirant d'eau, l'infrastructure que constituait le chenal navigable étant constituée, mais les navires attendaient de longs jours le tour de chargement et de déchargement, par suite de l'insuffisance d'équipement. La mise en place des investissements portuaires pose donc non seulement des problèmes financiers, mais encore des problèmes de planification économique.

Nous examinerons ici comment ces problèmes économiques peuvent être résolus sur le plan de la politique financière et administrative, sous deux paragraphes :

§ 1. — Le financement des investissements ;

§ 2. — La planification des investissements.

§ 1. — *Le financement des investissements portaires.*

350. — Deux conceptions peuvent présider au financement des investissements.

Dans un premier régime (A), que nous qualifierons de « moniste », il n'existe qu'une seule source de financement, qui est, soit le trafic, soit la puissance publique ; dans un second régime (B), dit « dualiste » le trafic et la puissance publique se partagent les charges de financement.

A. — LES RÉGIMES MONISTES DE FINANCEMENT

351. — Dans une première conception, il est possible de considérer que les ports doivent être gérés de façon à assurer leur rentabilité financière dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée : le capital est fourni par les entrepreneurs, l'exploitation rémunère le capital et en permet, au moins partiellement, le renouvellement. L'Etat ne participe absolument pas au financement.

En dehors de certains wharfs aménagés dans les colonies françaises au début du siècle, et qui représentaient un investissement assez faible par rapport au chiffre d'affaires attendu, il ne paraît pas que cette méthode ait été pratiquée par des sociétés concessionnaires

4. D. Laval, *op. cit.*, p. 84.

comme la Société du port de Tanger, la Compagnie du port de Beyrouth, etc. Dans la plupart des cas, l'infrastructure de base et tout ou partie de l'infrastructure d'équipement ont été financées par l'Etat concédant.

En conséquence, et bien que les sociétés concessionnaires versent une partie du produit de leur exploitation à un fonds de renouvellement, on ne peut pas envisager l'exploitation portuaire comme une activité commerciale pure, puisqu'une partie du capital initial est fournie par un tiers, l'autorité concédante. Celle-ci assure en outre, régulièrement, par construction d'ouvrages nouveaux, la charge dévolue aux fournisseurs de capital. En échange de ces apports, le concédant se réserve la possibilité de mettre fin à la concession. Les redevances perçues par le concessionnaire ne représentent qu'une partie de la rémunération du capital engagé — ou plus exactement la rémunération d'une partie de ce capital — et l'opération, bénéficiaire en apparence, peut se révéler déficitaire si on l'envisage dans sa totalité.

Il en est de même des concessions de ports spécialisés accordées à des sociétés minières pour le chargement de leurs navires (port de Port-Etienne en Mauritanie, port de Buchanan au Libéria, de Kpémé au Togo, etc.). Ces ports sont entièrement à la charge du concessionnaire, mais leur exploitation est inséparable des autres exploitations de la société intéressée et il est impossible d'étudier une rentabilité qui, du reste, n'a dans ce cas, pas de signification, puisque le port est indispensable au fonctionnement de la société : il est un « service public privé », interne à la société, et par là, peut être déficitaire.

352. — Dans une seconde conception, il est possible de considérer que les ports doivent être gérés de façon à assurer leur équilibre financier, sans rémunération du capital, mais sans subvention. Il y a toujours monisme du financement.

Cette conception a été appliquée aux ports britanniques et elle avait été très admirée par certains représentants français de la doctrine consulaire de l'autonomie ⁵.

Cette doctrine a été de nouveau affirmée avec force par les Britanniques en 1961 ⁶ : « Il y a eu une tendance, dans ce pays et dans d'autres, à considérer les différentes branches de l'industrie des transports comme une sorte de service public ⁷ auxquels, pour une raison ou pour une autre, ne s'appliqueraient pas de saines règles financières. En ce qui concerne les grands ports, nous rejetons absolument le concept du service public, en tant qu'il peut dispenser les autorités portuaires de gérer leurs établisse-

5. Lettre de la Chambre de commerce de Bordeaux au ministre du Commerce, 8 avril 1885.

6. Report..., § 155.

7. « As some form of public service ».

ments sur d'autres bases que sur de sains principes économiques et comptables. »

Trois combinaisons financières peuvent être envisagées et l'ont été par la doctrine britannique :

— couvrir, par le trafic, la dépréciation des actifs du port au coût de remplacement, payer les intérêts des emprunts et amortir ceux-ci. Cette solution a été écartée comme trop sévère ;

— couvrir la dépréciation des actifs à leur coût d'origine, payer les intérêts mais ne pas amortir les emprunts. Cette solution a été écartée, comme étant insuffisante. Elle encourage les autorités portuaires à s'endetter, soit qu'elles aient décidé de rembourser les emprunts, soit que l'insuffisant taux d'amortissement de leurs installations les oblige à se procurer de nouvelles ressources pour renouveler leurs actifs ;

— couvrir la dépréciation des actifs à leur coût de remplacement, payer les intérêts des emprunts, mais ne pas les amortir. Cette méthode correspond à la doctrine officielle. En conséquence, les ports doivent, sur leurs recettes, couvrir leurs frais d'exploitation⁸, payer les intérêts des emprunts et amortir leur capital au coût original, payer leurs impôts comme des particuliers, constituer un fonds de réserve. Quant aux installations nouvelles, infrastructure et superstructure, elles doivent être financées par des emprunts placés sur le marché financier.

En aucun cas, le port ne doit faire appel à une aide de l'Etat et il est entendu qu'il ne doit pas s'endetter à l'excès : « Il nous paraît essentiel que les ports adoptent des objectifs, et il en résulte que, là où ces objectifs ne peuvent être atteints par une augmentation de trafic ou une amélioration de la productivité, les taxes et les redevances doivent être ajustées pour procurer les ressources nécessaires⁹. »

353. — En fait, la commission Rochdale a constaté que les grands ports britanniques n'avaient, dans les dernières années, nullement atteint les objectifs ainsi fixés ; les bénéfices sont extrêmement faibles, lorsqu'il y en a ; les ports ont accumulé les déficits ; en raison de la durée extrêmement longue d'emploi des ouvrages portuaires formant l'essentiel de l'actif de l'établissement, les déficits ne se font pas immédiatement sentir, mais les ports ne peuvent se développer qu'au prix d'un nouvel endettement ; les comptabilités portuaires ne sont pas normalisées ; certains éléments d'actif comme les terrains industriels, sont sous-évalués.

De ce fait, les investissements portuaires britanniques restent faibles ; de 1949 à 1961, les dépenses annuelles d'investissement

8. La solution est générale.

9. Report..., § 167.

ont passé de 7,7 millions de livres à 21,3 millions¹⁰, mais, en 1960, le total des investissements portuaires ne représente que 0,6 % des investissements totaux de la nation¹¹ : « Les dépenses d'investissement portuaire ont, depuis la guerre, été consacrées à des travaux mineurs ; à l'exception de la construction d'un bassin à Liverpool, aucun des projets menés à bien n'est individuellement revenu à plus de 10 millions de livres. »

Mais la commission n'a nullement été incitée par ces constatations à modifier son point de vue strictement libéral sur la gestion des ports : « Toute autre conclusion contredirait nos prémisses, qui veulent que les ports soient considérés comme des entreprises commerciales. La politique gouvernementale est, depuis longtemps, que les ports autonomes doivent vivre par leurs propres moyens et nous ne voyons pas ce qui pourrait justifier un changement de cette politique. Il n'y a pas, à notre avis, de motif social ou autre à invoquer pour faire payer les ports par le contribuable ; ce n'est pas de cette manière qu'un système efficace et économique de gestion portuaire peut être mis en œuvre¹². »

En outre, les ports britanniques étant dans une situation de monopole, à cause du caractère insulaire de la Grande-Bretagne, la Commission a relevé qu'aucune concurrence n'était à craindre.

De toute façon, estime-t-elle, il ne peut être question d'accorder des subventions pour des dépenses de fonctionnement ; et, s'il s'agit de dépenses d'investissement, ces subventions ne sont pas nécessaires pour des projets « économiquement sains », c'est-à-dire ceux dont la rentabilité commerciale est assurée ; si les projets ne sont pas « économiquement sains », il y a encore moins de raisons de les subventionner.

Tout en reconnaissant le caractère simpliste du raisonnement, la commission estime que le critère de la rentabilité financière est beaucoup plus de nature à conduire à un développement harmonieux des installations portuaires qu'un système de subventions.

Ceci posé, elle a reconnu que les ports se trouvaient en difficulté ; elle suggère en conséquence :

a) des prêts gouvernementaux à la condition que le prêt soit consacré à la réalisation d'importants travaux d'infrastructure et de superstructures nouvelles, que le projet présente des perspectives raisonnables de rentabilité, que le prêt ne soit accordé que si aucun autre moyen de financement classique ne peut être trouvé, que le taux d'intérêt du prêt soit celui du marché financier, « un taux d'intérêt inférieur correspondant à une subvention¹³ ».

b) dans d'autres cas, le même système de prêt, les intérêts

10. Soit 210 millions de livres de 1949 à 1961.

11. 4 milliards de livres dont 168 millions pour les chemins de fer et 83 pour les routes et canaux.

12. Report..., § 224.

13. Report..., § 230.

n'étant payables qu'après que l'ouvrage soit entré en service et soit devenu financièrement rentable.

c) des aides tout à fait exceptionnelles, qui sont prévues par des lois particulières. Ainsi le Civil Defense Act de 1948 permet de donner une assistance financière aux ports dans le cadre des plans de défense ; le Local Employment Act de 1960 le permet pour aider une région en difficulté ; le Ministry of Transport Act de 1919 l'envisage en cas de calamité ou d'inondation.

Par contre, elle rejette toute idée de participation de l'Etat aux dépenses de dragages et de signalisation : « Toute assistance gouvernementale dans ce domaine conduirait à favoriser un port par rapport aux autres. Les sites portuaires naturellement favorisés et qui sont susceptibles d'un développement économique « sain » seraient désavantagés. »

Dans le même esprit, la commission rejette toute idée d'exemption fiscale en faveur des ports, position tout à fait justifiée, dès lors que les établissements portuaires sont considérés comme des entreprises commerciales.

354. — La doctrine « Rochdale » méritait une mention spéciale, car elle est la seule, à notre époque, qui pousse à ce point la conception libérale de l'économie portuaire. Dans un tel schéma, la totalité des investissements et des frais d'exploitation du port est mise à la charge du trafic : les ports sont payés par ceux qui les utilisent. Cette doctrine n'a pas varié depuis que Colson et Roume, à l'issue de leur enquête en Angleterre, en 1889, écrivaient : « La participation de l'Etat aux dépenses des ports est nulle ; cette participation serait à la fois onéreuse pour le Trésor et dangereuse pour le développement des travaux ; elle constituerait un faveur arbitraire troublant les conditions naturelles de la concurrence, et inciterait les localités intéressées à rechercher les éléments de prospérité plutôt dans la faveur du Pouvoir que dans leur énergie et dans leurs ressources propres. »

En fait, le rapport Rochdale semble avoir été le chant du cygne de la doctrine, car l'« Harbour Act » de 1964 prévoit désormais pour les ports britanniques un certain dualisme de financement, qui sera étudié plus loin.

Les régimes tunisiens et israéliens, dont nous avons noté la parenté avec le régime britannique, affirment tous deux que l'Autorité portuaire doit subvenir à tous ses besoins. Mais l'auteur américain W. R. Hedden, en commentant ces règles, semble douter qu'elles soient en fait exactement appliquées. Il note que tous les gouvernements accordent des subventions directes ou indirectes à leurs ports (exemptions de taxes et d'impôts, taux d'intérêts préférentiels, etc.) ou prennent à leur charge certains investissements lourds, comme les accès ¹⁴.

14. *Mission, Port Development*, 1967, p. 30-31.

355. — La doctrine anglaise a trouvé des appuis en France à la fin du XIX^e siècle.

Pastoureau-Labesse contestait en 1880 que les ports fussent des établissements d'intérêt public, alors que par ailleurs on les considérait comme d'intérêt local ; en conséquence, toutes les dépenses devaient être supportées par les budgets des ports, qui devaient être individualisés. Les travaux seraient la source et la justification de nouveaux droits perçus sur le trafic, supportés par les navires français et étrangers, ceux-ci étant de beaucoup les plus nombreux. Au contraire, le financement par l'Etat faisait supporter les frais de construction des ports, aménagés pour tous les navires, par le seul contribuable national.

Mais le projet de loi établi par cet auteur était moins ferme que ses principes. Il prévoyait que la moitié des droits locaux serait versée dans les caisses de l'Etat « à titre de loyer des ports qu'il a construits, dont il conservera la propriété et dont il abandonnera l'exploitation aux chambres de commerce. La seconde moitié des produits de chaque port sera dépensée localement en travaux d'amélioration de ce port. Ces travaux auront particulièrement pour objet l'approfondissement du port, l'établissement des voies ferrées sur les quais, des magasins ou des hangars pour loger et abriter les marchandises, enfin l'établissement d'engins mécaniques pour embarquer et débarquer les cargaisons plus promptement et plus rapidement qu'aujourd'hui ». Pastoureau-Labesse n'imagine donc le financement local que pour les travaux d'amélioration de l'infrastructure de base et de la superstructure. Il reste muet sur les grands travaux neufs.

Plus simplement, Teisserenc de Bort, député de la Haute-Vienne, demande en 1889 « qu'on ne fasse pas payer l'impôt à ceux qui ne profitent pas de la dépense ; les agriculteurs, les producteurs de blé, de vin, d'huile, de bois, de viande, n'auront plus à payer, de leur poche, pour faciliter l'accès des rivages de la France aux navires apportant de l'étranger les marchandises qui doivent concurrencer leur production ¹⁵ ».

Cette vue est très étroite ; mais elle est présentée par d'autres auteurs, qui perfectionnent le schéma en proposant que les ressources de l'Etat soient consacrées aux petits ports, cependant que les grands établissements, qui constituent des unités économiques viables, resteraient livrés à eux-mêmes. Drouineau ¹⁶ pense ainsi que l'Etat pourrait conserver l'entretien des petits ports déficitaires, qui seraient soutenus par le budget général. Tous les grands ports y gagneraient des excédents de recettes, les impôts d'Etat sur le trafic leur étant reversés, « mais ce serait au détriment, soit des petits ports, soit de l'ensemble des contribuables. Quel est le prin-

15. Cité in J. Roux, *La participation de l'Etat dans les dépenses d'amélioration des ports maritimes*, 1893.

16. *Des taxes locales maritimes*, 1902.

cipe le plus légitime ? Faire payer l'entretien des petits ports par les contribuables spéciaux des grands ports ou par les contribuables ordinaires du pays entier ? ».

Colson, par contre, tout en constatant qu'en France l'Etat supporte la majeure partie des dépenses portuaires, lie cette participation au principe de centralisation. Il est, nous l'avons vu, pleinement libéral et d'une logique rigide : ou l'Etat paie et il dirige, ou il ne paie pas et il ne dirige pas. Il croit à la vérité de la doctrine libérale britannique et à son inapplicabilité en France¹⁷.

Villey écrit : « Que dit la justice ? Que l'usage des ports, comme tout autre service, doit être payé par ceux qui en profitent. Eh bien, faites payer les frais de port par les navires et les marchandises qui y entrent¹⁸ ! »

En fait, aucun projet n'a jamais été déposé dans le sens d'une autonomie financière totale et nous avons pu vérifier que les partisans de l'autonomie des ports l'ont toujours entendue comme n'excluant pas une importante participation financière de l'Etat.

356. — Dans une troisième conception, tout aussi absolue, le port serait géré comme un service public dont l'Etat financerait la totalité des dépenses, en faisant appel aux impôts généraux et spéciaux versés dans une caisse unique. Il n'y a plus, dans ce système, d'individualisation de recettes par port, et il n'y a plus de financement local.

Telle était la conception révolutionnaire.

L'Instruction explicative du 17 avril 1791, faisant suite au décret du 31 décembre 1790 - 19 janvier 1791, expose que « les dépenses des ports maritimes de commerce doivent, plus que toutes autres, et sans le moindre doute, être à la charge de l'Etat vu les avantages communs et généraux à tout le royaume que les ports lui procurent¹⁹ ».

Le décret du 27 ventôse an II²⁰ règle que la Commission des Travaux publics a la disposition de tous les fonds décrétés jusqu'alors pour les Ponts et Chaussées, les Travaux maritimes et les Travaux publics. La loi du 11 frimaire an VII est cependant moins ferme, malgré l'usage qu'on a voulu en faire depuis²¹ ; en effet, son article 2 précise que « les dépenses générales sont... les frais... de la confection, entretien et réparation des grandes routes, de la navigation intérieure et de l'entretien et réparation des ports ». La loi semble donc bien prévoir que, si l'établissement des routes est de la compétence du pouvoir central, par contre seuls l'entretien et la réparation des ports doivent être mis à sa charge.

17. *Op. cit.*, p. 372.

18. Cité par Drouineau, *op. cit.*, p. 76.

19. *B.L.*, tome III, p. 352, édition de 1806.

20. Tables générales, 1789-1814, p. 416.

21. Voir Débats A.N., 8 avril 1965, M. Dusseaulx, p. 691.

Faut-il entendre que le financement est local ? Mais comment combiner cette solution avec les dispositions de la loi du 27 vendémiaire an II, qui supprime tous les droits locaux et les remplace par un droit unique de tonnage perçu par la Douane au profit du budget général ? Mieux vaut conclure à une inadvertance de rédaction de la loi de l'an VII.

Après que la loi du 14 floréal an III²² eût de nouveau prévu la possibilité d'un financement dualiste, le principe moniste est de nouveau affirmé par la loi de finances du 23 septembre 1814²³, l'Etat s'engageant à ordonner la création des travaux, à faire exécuter et entretenir les ouvrages. En même temps, est créé un fonds commun destiné aux travaux neufs et d'entretien de tous les ports du royaume, fonds qui avait existé sous l'Ancien Régime.

Mais une première entorse au système moniste est faite dès l'arrêté du 10 juillet 1816, en faveur de Marseille, où le droit sur les huiles et le droit de consulat sont rétablis, à charge pour le port de subvenir aux dépenses d'entretien et de réparations extraordinaires du port et de ses feux.

La loi du 24 mai 1825, instituant la possibilité d'un financement des travaux locaux par des péages, confirme le retour au système dualiste, mais nous avons vu que ses applications sont demeurées rares.

La loi du 25 mai 1837 réorganise le fonds commun. « Elle est la première qui donne une impulsion sérieuse aux travaux des ports²⁴. » Le fonds est désormais alimenté par des crédits en rentes que le ministre des Finances est autorisé à inscrire au grand livre, par des excédents de recettes résultant de règlements définitifs de budgets et non employés à d'autres usages. Les travaux à payer au moyen de ce fonds devaient faire l'objet de lois spéciales énonçant la dépense totale et les sommes qui pourraient y être consacrées. Le budget correspondant est annexé au budget général sous le nom de « budget extraordinaire des travaux publics », le gouvernement suppléant à l'insuffisance de ce budget par des prélèvements sur le budget général.

Le régime a fonctionné normalement de 1837 à 1848, c'est-à-dire jusqu'à la crise économique de la fin du règne de Louis-Philippe. Le Second Empire fera de nouveau appel au concours direct du trafic.

Pratiquement, le système moniste n'a pas fonctionné en dehors de cette courte période. On voit combien est inexacte l'opinion de Crolard²⁵ suivant laquelle « dans les conceptions les plus anciennes, les ports étaient exclusivement du domaine public. L'Etat les créait à sa guise, les entretenait, modifiait, améliorait comme il lui parais-

22. Non inséré au *B.L.*

23. *B.L.*, 5^e série, n° 39, bulletin n° 300, p. 201.

24. Le Marhadour, *op. cit.*, p. 58.

25. *Le régime des travaux publics*, 1916.

sait le plus convenable, et jugeait qu'il faisait acte de munificence en en consentant l'usage au commerce et à l'industrie dont les intérêts lui semblaient trop divers pour devoir être consultés. Il était l'arbitre, le souverain dispensateur et, faisant tous les frais, il avait la propriété entière et la décision ». Jamais un tel schéma n'a été réellement mis en application.

La loi du 28 juillet 1870, sur les grands travaux publics, marque l'abandon définitif du principe de financement des travaux portuaires par l'Etat seul et par l'impôt seul : les grands travaux publics, bassins et docks entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières « avec ou sans péage » ne peuvent être autorisés que par une loi après enquête administrative et, en aucun cas, les travaux dont la dépense « doit être supportée en tout ou en partie par le Trésor » ne pourront être mis en exécution qu'en vertu de la loi qui crée les voies et moyens ²⁶.

C'est pourquoi il n'est pas pleinement exact d'affirmer, avec le rapporteur de la loi du 29 juin 1965 sur les ports autonomes, que « depuis la loi du 11 frimaire an VII, qui est la base de notre législation portuaire, c'est à l'Etat et à lui seul qu'il appartient d'entretenir et de rénover les installations portuaires et que « cette loi révolutionnaire (*sic*) n'a pas été abrogée ». En fait, la loi du 28 juillet 1870 a abrogé implicitement les règles de 1791 et de l'an VII et c'est pour cette raison que, depuis cent ans, l'Etat a fait largement appel aux usagers, par l'intermédiaire des chambres de commerce ²⁷ pour assurer le financement des travaux. De même, la commission extra-parlementaire des grands travaux de navigation avait, en 1912, posé le principe que « dans toute opération à entreprendre, une certaine part de capital d'établissement devra rester en dehors des charges de l'Etat ²⁸ et que la part à provenir des intéressés doit être fixée à une fraction « raisonnable » de la dépense totale.

357. — Cette répartition des charges entre l'Etat, c'est-à-dire l'ensemble des contribuables de la nation, et les usagers, entre le financement national et le financement local, dans un port géré comme un service public, sans recherche systématique de profit, constitue la solution générale. Elle mérite donc une étude particulière, à laquelle nous allons procéder.

26. Loi du 28 juillet 1870, art. 19.

27. Et non pas, comme le déclare le rapporteur, « l'Etat s'est déchargé en partie sur les établissements consulaires que sont les Chambres de commerce du soin de participer pour moitié aux investissements » (*J.O.*, Débats, Assemblée nationale, 9 avril 1966, p. 691).

28. Compte rendu des travaux dans *Les grands travaux publics*, 1916, p. 250.

B. — LES RÉGIMES DUALISTES DE FINANCEMENT

358. — Une justification politique, très générale, peut être donnée à la répartition des charges d'investissement entre l'Etat et les usagers : un certain nombre d'auteurs estiment que seuls les ouvrages intéressant la Défense nationale, et les accès, doivent être mis à la charge de l'Etat ; eux seuls sont considérés comme d'intérêt général.

Telle est l'opinion de Lecour-Grandmaison, de Teisserenc de Bort et autres représentants du parlementarisme libéral. Mais, en France, la doctrine n'a pas été formulée de façon très précise.

On peut rattacher à cette tendance l'opinion de Le Trocquer, qui se place du point de vue de la solidarité sociale et nationale.

359. — Il peut être intéressant d'examiner les doctrines étrangères pour déterminer dans quelle mesure le financement dualiste est retenu et quelle est sa justification.

360. — Aux Etats-Unis, la navigation n'est pas désignée expressément dans la constitution fédérale parmi les matières relevant de la fédération. Seul, l'article premier, section 8 de la Constitution contient la clause concernant le commerce inter-Etats, avec les Indiens et avec les pays étrangers, donnant dans ce domaine pouvoir de réglementation au congrès. D'autre part, l'article III de la Constitution donne à l'autorité judiciaire fédérale « tous les cas d'amirauté et de contentieux maritime ».

La jurisprudence de la Cour suprême s'est appuyée sur ces deux articles pour conclure que les droits du congrès « comportent implicitement et nécessairement le droit de réglementer la navigation entre les Etats, d'en assurer la liberté et la facilité, et cela, dans toutes les eaux navigables des Etats-Unis, accessibles et utilisables pour le commerce entre les Etats et avec l'étranger, notamment dans les eaux maritimes : « Doivent être considérées comme navigables, selon la loi, les eaux qui sont navigables en fait... ces eaux constituent les eaux navigables des Etats-Unis, dans le sens des actes du congrès, par opposition avec les eaux navigables des Etats, lorsqu'elles forment dans leur état ordinaire, soit par elles-mêmes, soit par leur jonction avec d'autres eaux, une voie de communication continue, sur laquelle le commerce est ou peut être effectué avec d'autres Etats ou avec des pays étrangers ²⁹. »

En particulier, les chenaux maritimes, les grands lacs et les accès des ports sont considérés comme voies navigables fédérales ³⁰ ;

29. The Daniel Ball Case, *Recueil Wallace*, 10-557.

30. En outre, toute voie navigable peut, par acte du Congrès, et en application du droit de domaine éminent, être placée sous l'autorité directe des Etats-Unis.

la fédération en assure l'entretien, la police, les dragages et le balisage.

S'agissant plus spécialement des travaux, qui nous intéressent ici, la doctrine administrative ne s'est dégagée que peu à peu.

Les premiers travaux ont consisté en dragages, déroctages, endiguements d'alluvions ; les ouvrages d'art les plus anciens ont été entrepris entre 1828 et 1838, sous forme de brise-lames sur la côte atlantique : « Ces ouvrages n'avaient pas pour but et ne devaient pas avoir pour effet de développer ou de favoriser le commerce local ³¹ : ils ont été entrepris par le gouvernement fédéral parce qu'ils intéressaient au plus haut degré la sécurité de la navigation avec l'étranger ou entre les Etats, et parce qu'ils devaient avoir moins d'utilité pour l'Etat sur lequel ils étaient établis que pour d'autres Etats plus ou moins voisins et pour l'ensemble du pays ³². »

Cette doctrine a été constamment maintenue : seule l'infrastructure de base est à la charge des Etats-Unis, l'infrastructure d'équipement et les outillages sont à la charge des autorités portuaires ou des utilisateurs.

L'ensemble des opérations annuelles fait l'objet d'un River and Harbor Bill préparé d'après les rapports des ingénieurs du génie militaire chargés de l'exécution et de l'inspection des travaux. Le River and Harbor Act est une loi financière fixant, avec le volume des travaux à effectuer, les voies et moyens.

La justification à donner à ce régime est difficile à dégager. Il n'est pas né de l'application de principes définis, mais n'est qu'une des conséquences de la jurisprudence extensive de la Cour suprême en matière de compétences fédérales. Aucune explication économique n'a été donnée ; tout au plus est-il fait état de la notion de service public et d'intérêt général de la nation.

Assez semblable est la solution allemande, qui fait de l'Elbe une « voie d'eau fédérale », dont la police et l'entretien sont assurés par la fédération.

A Rotterdam, l'Etat assure l'entretien du fleuve entre l'estuaire et le port ainsi que la construction de tous les ouvrages extérieurs. Théoriquement, l'Etat peut demander une participation d'un tiers dans les dépenses d'amélioration du fleuve, à la ville qui gère le port. Suivant M. Dumortier, « il demande rarement ce concours ³³ », mais, suivant M. Brugerolle, ce concours a été demandé pour les travaux de construction de l'Europort, nouveau port de l'embouchure du Rhin ³⁴.

Par contre, l'infrastructure d'équipement est entièrement à la charge de la ville, c'est-à-dire du trafic : « Il n'est pas absolument

31. Un tel motif n'aurait été justifié que de la part d'un Etat.

32. Quinette de Rochemont et Vétillart, *op. cit.*, p. 242.

33. *Rapport cité*, p. 35.

34. *Rotterdam, port mondial*, 1963, p. 449.

certain que la participation de l'Etat dans les travaux d'extension soit beaucoup plus faible dans les ports français qu'à Rotterdam, écrit M. Guilonneau³⁵, mais l'Etat français prélève des droits de quais importants et l'Etat hollandais ne prélève rien. »

A Anvers, les accès et les profondeurs du port sont à la charge du royaume qui finance en outre une partie de l'infrastructure d'équipement et l'outillage.

Aucune justification n'est donnée aux règles adoptées ; elles se combinent avec une politique de bas prix portuaires qui entraînent d'importants déficits. A Anvers, la ville ne peut faire face à ces déficits qu'en empruntant, en se faisant consentir des « avances » par l'Etat, dont le total, de 1946 à 1965, s'élève à 300 millions de francs qui ne seront jamais remboursés. On ne peut donc que souscrire au jugement de M. Dumortier qui estime que la raison d'être de ce régime est la possibilité de mener une politique de dumping sur les prix des services portuaires, socialisant ainsi, non seulement les investissements de base, mais encore les déficits de fonctionnement³⁶.

En Grande-Bretagne, malgré les conclusions de la commission Rochdale, le Harbours Act (1964) prévoit que des prêts peuvent être consentis par le Trésor à une autorité portuaire pour des dépenses en capital. Des subventions peuvent également être consenties, le plafond maximum de l'ensemble des prêts et subventions pouvant être accordés étant fixé par l'Harbours Act³⁷.

361. — La véritable justification de la répartition des charges est d'ordre économique.

Les auteurs du XIX^e siècle ont déjà tenté de tirer une règle de la pratique qui s'appliquait depuis les époques les plus reculées ; la doctrine moderne a renouvelé la formulation de la théorie.

362. — Lecour-Grandmaison avait trouvé cette justification dans la doctrine protectionniste : « Dans les travaux portuaires, il y a bien un certain caractère d'intérêt général, mais la manière dont ils sont exécutés importe peu au contribuable. Si l'Etat couvre ces dépenses par l'impôt ou par le budget général, c'est en dernier ressort le laboureur de la Beauce, le vigneron du Midi, les montagnards de l'Auvergne qui doivent payer les centimes additionnels pour que les froments (?) de l'Inde viennent avec moins de frais débarquer dans nos ports. »

Freycinet se place d'un point de vue plus large. Défendant son programme devant la Chambre en 1879, il déclare qu'on ne peut résoudre la question de l'utilité d'un travail public et par là-même

35. *Le port de Rotterdam, ses moyens, son organisation, son ambition*, 1959, p. 199.

36. Dumortier, *op. cit.*, p. 36.

37. Article 11 : plafond des prêts pouvant être accordés par le Ministre : 500 000 livres ; par le Parlement : 1 000 000 de livres.

qu'on ne peut trancher le problème de la participation de l'Etat « par une simple équation de droit et d'avoir ». Un pareil raisonnement constituait un raisonnement de négociant, « non un raisonnement d'homme d'Etat ». S'agissant des chemins de fer, il avait vu qu'il y avait « les phénomènes directs, mais aussi ce qu'on ne voit pas pas, mais qui doit toucher l'Etat, économie énorme réalisée par le public, les transports, les quantités, les impôts ». Sous une forme simplifiée, il faisait donc état de ce que l'on appelle les pertes économiques indirectes, qui résultent, en matière portuaire, de l'utilisation d'un port étranger plutôt que d'un port national.

Chardon³⁸ élargit encore le degré de participation de l'Etat en considérant qu'il doit prendre à sa charge la presque totalité des travaux d'aménagement et d'outillage des ports, et renoncer à demander à des droits de quai élevés l'amortissement de ces dépenses. Comme Freycinet, il considère que « c'est dans les bénéfices de tous ordres qu'ils procurent à la communauté qu'on doit rechercher la contrepartie des dépenses faites ».

363. — La doctrine moderne part de la notion de tarification des services rendus par le port, c'est-à-dire de la fixation du prix de vente de ces services, constitué par les taxes portuaires. Il est vain de s'interroger ici³⁹ sur la véritable nature de la taxe, droit de quai ou redevance ; du point de vue économique, et dans la mesure où elle est toujours la contrepartie d'un service immédiatement rendu, qui est la possibilité de faire escale dans un port déterminé pour y charger ou y décharger des marchandises, la taxe portuaire apparaît toujours à l'usager comme un prix de vente de services.

Or, ce prix de vente doit être, dans un port déterminé, le moins élevé possible si le port veut conserver son trafic ; la concurrence jouant, la chute du trafic peut amener l'activité du port à tomber au-dessous de son seuil de rentabilité. La non-rentabilité du port peut du reste revêtir plusieurs aspects : elle sera purement financière si le port est sous-utilisé, tout en supportant des frais fixes très lourds ; elle sera humaine si le potentiel de main-d'œuvre disponible n'est pas utilisé ; elle sera économique s'il se produit des détournements de trafic entraînant des parcours inutiles ou autres phénomènes a-économiques. L'absence de rentabilité entraînera la pénurie de moyens financiers, d'où un sous-équipement qui diminuera la rentabilité. La participation de l'Etat est donc nécessaire pour obtenir un prix de vente convenable des services portuaires.

Pour déterminer la part revenant à l'Etat dans le financement des investissements, il faut rappeler la différence entre investissements discontinus et investissements continus. Les investissements discontinus sont coûteux et, étant indépendants du trafic, échappent aux calculs classiques de rentabilité comme à l'application des

38. *Op. cit.*, p. 191.

39. Cf. section II, § B.

notions de coût de développement et de coût marginal⁴⁰. En conséquence, ils doivent être mis à la charge de la collectivité : « Il est indispensable que, pour de tels ouvrages, la part de financement laissée à la charge de l'utilisateur soit nulle ou du moins faible : ou la collectivités se prive de l'avantage attendu en ne construisant pas l'ouvrage, ou bien elle doit supporter les charges de la construction⁴¹. » L'investissement portuaire discontinu a été à juste titre rapproché des investissements de base, non immédiatement productifs, mais dont l'exécution est nécessaire pour le démarrage d'un service public ou, plus simplement, pour assurer son expansion à long terme.

La thèse a, en ce qui concerne les ports, rencontré une objection tirée de ce que l'industrie connaît, également, des investissements discontinus qui ne sont pas, pour autant, financés par l'Etat : tel est le cas de l'équipement lourd industriel, dont la centrale électrique est un exemple caractéristique.

Mais cet équipement lourd industriel est utilisé à plein temps peu après sa mise en service : son emploi suit la courbe de demande des biens qu'il produit. Au contraire, l'équipement portuaire est non seulement discontinu, mais de plus, pendant une très grande partie de sa vie économique, il est employé à un niveau très inférieur à sa capacité⁴².

Etant discontinus et supposant toujours des travaux importants de génie civil, les équipements portuaires doivent être préparés longtemps à l'avance. N'étant pas immédiatement rentables, ou n'étant nullement rentables au sens financier du mot, ils sont difficiles à obtenir des autorités de tutelle financière, au surplus méfiantes à l'égard de ce qu'elles considèrent comme une tendance naturelle des fonctionnaires techniques au suréquipement de leurs services⁴³.

364. — On peut se demander du reste si, d'avoir voulu trop prouver d'avoir appelé à leur aide les techniques modernes de gestion, ce qui était et reste parfaitement justifié sur le seul plan de la gestion, les fonctionnaires techniques n'ont pas sapé la notion de service public qui reste la justification suprême et l'*ultima ratio* des investissements non rentables. En cela du reste, ils ont été encouragés par une opinion publique et parlementaire qui n'a cessé de confondre rentabilité économique à l'échelle de la nation et rentabilité financière à l'échelle de l'entreprise ou du service intéressé,

40. Voir rapport joint au projet Buron, p. 10.

41. D. Laval, *op. cit.*, p. 83.

42. Considérant que le chenal du port X est ouvert en moyenne 8 heures par jour, qu'il peut recevoir aisément 12 navires par heure et qu'il entre et sort 5 000 navires par an, le chenal est utilisé à 13 % de sa capacité.

43. Rapport de la Commission de vérification des entreprises publiques, 1962, p. 56, au sujet de la forme de radoub de Bassens.

alors même que les données et les résultats de la comptabilité nationale permettaient de mieux connaître l'une et de ramener l'autre au seul rôle qui doit être le sien dans une entreprise de cet ordre : un contrôle des choix des dirigeants de l'entreprise et un indicateur de tarifications.

En juriste, M. Chenot⁴⁴ démontre que l'idée de service public est la règle dominante de la marche de l'entreprise publique et, *a fortiori*, de l'établissement public : « C'est l'intérêt de la collectivité tout entière qui donne un sens économique à l'entreprise publique et non pas le propre intérêt financier de celle-ci... » « la volonté de satisfaire l'intérêt général dans des conditions que l'initiative privée ne pourrait pas remplir, est la seule raison valable d'une intervention économique de l'Etat. »

Dans des termes différents, M. Lhermitte, ingénieur et économètre⁴⁵, écrit que la raison d'être du service public est d'obtenir un état optimal de satisfaction de l'ensemble de la collectivité composant la nation. Cet auteur s'élève contre la tendance de l'opinion à demander aux utilisateurs du service public d'en assurer toutes les charges, les uns reprochant à la société nationale des chemins de fer français sont déficit, les autres démontrant que les taxes sur les carburants paient l'infrastructure en faisant construire des ponts à péages. Il y a là, pour l'auteur, une dégradation de la notion de service public dont il dégage les causes : « relâchement de l'effort de la nation en ce qui concerne les investissements publics, qui a permis de rendre rentables sous l'angle d'une exploitation privée des infrastructures de service public par écremage du trafic (autoroutes à péages) », ... « développement des études économiques, qui a permis d'établir, sur une base plus solide, les justifications des investissements, ce qui a provoqué une certaine confusion entre les justifications économiques à l'échelle de la nation et l'opportunité de récupérer les avantages obtenus sous forme de péages », ... « l'adoption de plans comptables sans distinction de services publics ».

Le schéma proposé par M. Lhermitte a été corrigé sur certains points par M. Aubert⁴⁶ ; en particulier, en ce qui concerne les plans comptables, M. Abert, tout en notant que le responsable d'un service public n'a pas à rechercher un équilibre financier généralement impossible à atteindre, met en valeur ce qu'il nomme « les vertus éducatives » de cette recherche : « plus ou moins consciemment, l'opinion prend en compte le fait que la responsabilité d'un bilan joue, vis à vis des dirigeants d'une entreprise ou d'un service public, le rôle d'un adjuvant à leur sagesse ».

Ainsi le déclin de la notion de service public a-t-elle atteint, par les voies les plus inattendues, l'administrateur actif comme le

44. « Les paradoxes de l'entreprise publique », in *Revue française de science politique*, 1955, p. 725.

45. *Annales des Ponts et Chaussées*, juillet-août 1961.

46. *Idem*, 1961, p. 552.

juriste ; or, elle est la notion-clef de la philosophie et de la déontologie de la fonction publique, « non pas une règle de droit, mais un état d'âme ⁴⁷ ».

365. — La règle ainsi dégagée que le service doit être allégé de la charge de ses investissements de base, à caractère discontinu, pour pouvoir vendre ses services sans avoir à intégrer ce prix dans le coût des opérations non rentables a été énoncée officiellement et réduite en termes concrets : les usagers doivent supporter la charge des investissements proportionnels à la demande, concurremment avec les charges d'exploitation et d'entretien, et celles-là seulement dans leur totalité : « on distinguera, dans les grands ports, le secteur des accès qui doit relever de la responsabilité financière de l'Etat, et celui de la superstructure, dont la gestion, de caractère industriel et commercial, doit être financièrement équilibrée grâce à des taxes versées par les usagers... Quant aux ouvrages d'infrastructure intérieure, tels les quais, auxquels ne s'applique exactement la définition d'aucun des deux secteurs, la charge de la construction sera partagée entre l'Etat et les usagers, la part de ces derniers étant la plus faible ⁴⁸ ».

Mais cette règle, limitée aux « grands ports » a provoqué des inquiétudes de la part des porte-paroles des ports moyens. M. Aubert, dans l'étude précitée, avait déjà fait remarquer qu'une règle, valable à l'échelle de la Nation, est difficile à admettre par ceux qui en pâtissent, tout au moins dans les cas extrêmes. Si le bien supérieur du pays conduit à ne donner un développement important qu'à un petit nombre de ports, le trafic des établissements portuaires secondaires ira en diminuant « du fait même des facilités nouvelles dont les navires bénéficieront dans les ports modernisés ». En tant que contribuables, ces ports auront, pour une part sans doute très faible, financièrement contribué à leur propre perte. On rejoint ici l'analyse effectuée par la doctrine anglaise, qui avait été présentée par elle sous une forme plus pragmatique. Et ceci paraît d'autant plus inéquitable que certains ports moyens sont, comme ports de pêche, les premiers ports de leur spécialité : la notion de port moyen n'a pas, sur ce point, grande signification ⁴⁹.

Les représentants des ports moyens, conscients du fait que le problème des investissements discontinus est commun à tous les ports, ont mis en valeur le fait que les engagements pris par l'Etat

47. B. Chenot, *op. cit.*, p. 725.

48. M. Marc Jaquet, ministre des Travaux publics, Rouen, 5 mai 1964, *Journal de la Marine marchande*, 1964, p. 1183.

49. Sur ce point, et malgré l'autorité de cet auteur, on ne peut approuver l'opinion de Colson, qui voit dans les ports moyens des ports « gaspilleurs » et cite Calais, Boulogne, Dieppe et La Pallice : trois ports spécialisés sur quatre et un port d'escale en eau profonde.

Voir également P. Schmitz, « L'avenir des ports français dans le cadre de l'aménagement du territoire », *Marine marchande* 1965, p. 90.

à l'égard des grands ports entraînaient cette conséquence que « la disparité qui existe entre la contribution de l'Etat à leurs travaux et la contribution de l'Etat aux grands ports autonomes, ne peut que s'accroître ⁵⁰ ».

Sur ce point, la doctrine officielle a été complétée à plusieurs reprises. « Le ministre s'est fixé pour politique constante de veiller à ce que les opérations rentables des ports moyens soient placées sur le même plan, à rentabilité égale, que les opérations des ports principaux. L'autonomie ne doit rien changer à cette position, les charges supplémentaires que l'Etat sera conduit à assumer dans les ports secondaires devant se traduire par un accroissement des ressources budgétaires pour l'ensemble des ports ⁵¹.

Il nous semble que, sous cette forme, la doctrine est mal présentée ; car le terme de rentabilité est trop vague pour devoir être utilisé et son emploi peut conduire à de nouvelles confusions entre rentabilité économique et rentabilité financière, qui sont précisément à la source de difficultés considérables en matière d'attributions de crédits d'investissement. En outre, nous avons vu que la théorie supposait le financement par l'Etat des opérations discontinues, par définition non rentables financièrement, c'est-à-dire les opérations de service public ; service public et rentabilité paraissent antinomiques par définition.

Par contre : « le choix des investissements dans les ports sera effectué en fonction non de leur dimension ou de leur régime, mais de l'intérêt que présente l'ouvrage projeté pour l'économie du pays ou pour l'aménagement du territoire ⁵² ». La formule est ici beaucoup plus heureuse : la rentabilité économique justifie l'investissement, mais le terme « rentabilité » n'est, à juste titre, pas utilisé.

La formule suivant laquelle « les ports doivent être gérés au moindre coût de revient pour la Nation » qui avait été introduite dans l'article 1^{er} du projet de loi sur l'autonomie de 1965, n'a pas été maintenue dans la rédaction finale de la loi : le gouvernement y avait vu « une sorte de garde-fou très utile dans la gestion des organismes autonomes... car on peut craindre qu'un port se livre à des dépenses excessives pour tenter de s'emparer de la clientèle d'un port concurrent ⁵³ ».

Cette crainte est ancienne, mais, si elle existe toujours, il faut alors douter de la valeur de tous les autres garde-fous dont dispose le pouvoir central : contrôleur financier, commissaire du Gouvernement, Commissariat au Plan, Commission de contrôle des entreprises publiques, etc. Le Sénat, où pourtant, ce genre de formule a

50. Motion de treize Présidents de Chambres de commerce de ports moyens, 13 mai 1964, Travaux de la Chambre de commerce de Basse-Normandie, 19 juin 1964, p. 53.

51. Lettre du ministre des Travaux publics, *idem.*, 13 octobre 1964, p. 4.

52. Assemblée nationale, 8 avril 1965, p. 685.

53. *Idem.*, M. Jacquet.

généralement son origine, s'est refusé à l'adopter : « ... compte tenu des investissements que nous avons à réaliser, non seulement pour rattraper le retard, il est certain que si nous voulons faire face à nos besoins, ces opérations ne se feront pas « au moindre coût de revient pour la Nation ⁵⁴ ».

366. — Il n'est pas aisé de déterminer quel a été dans le passé, le taux exact de chacune des participations de l'Etat et des usagers, dans le financement des investissements portuaires. Des chiffres assez complets ont été avancés pour le xix^e siècle, seule période d'observation où les distorsions monétaires ne rendent pas difficiles des observations s'étendant sur une trop longue période.

367. — Nous avons déjà noté les difficultés auxquelles s'est heurté le financement des ports sous l'Ancien Régime ; les récentes études de M. Petot sur l'histoire des Ponts et Chaussées et les inventaires d'archives des villes côtières permettent de relever quelques chiffres concernant le xviii^e siècle.

A partir de 1705, on trouve chaque année un « fonds ordinaire d'entretien » imputé sur les produits de la taille et une imposition supplémentaire générale, répartie au marc le livre de la taille et fixée par arrêt du Conseil du Roi. A partir d'un arrêt du 10 août 1728, une imposition de 500 000 livres sur les vingt généralités des pays d'élection était destinée au nettoisement du havre de La Rochelle et à l'enlèvement de la barre du port de Bayonne ; une imposition de 300 000 livres est levée sur les généralités de Caen, Rouen, Alençon, pour les travaux des ports de Honfleur, Fécamp, St-Valery et Dieppe. Un arrêt du 10 juillet 1759 bloque les deux impositions en une seule de 800 000 livres sur les vingt généralités des pays d'élection. Cette somme formera « le fonds ordinaire des ports maritimes ⁵⁵ ».

Par contre, les pays d'Etat entretiennent eux-mêmes leurs ports.

Les grands travaux neufs sont financés soit par des levées extraordinaires, soit par des dons. La Millière ⁵⁶, cité par M. Petot, fait état d'un don de 170 000 livres fait par le comte d'Eu, duc de Penthièvre, en 1777, pour la construction d'une écluse de chasse au Tréport. L'arrêt du Conseil du 15 avril 1738 accorde à Boulogne le produit d'une levée extraordinaire de 75 000 livres sur les négociants, la ville et le pays ; le Roi y ajoute 5 000 livres de sa cassette ⁵⁷ ; ces ressources s'entremêlent avec celles fournies par les collectivités publiques : villes, chambres de commerce.

La Millière indique un total de ressources de l'ordre de

54. Sénat, 13 mai 1965, p. 255, M. Brun.

55. Voir Petot, *Histoire de l'administration des Ponts et chaussées*, 1958 ; Vignon, *Etudes historiques sur l'administration des voies publiques en France*, 1862-1880.

56. Mémoire sur le département des Ponts et Chaussées, 1790.

57. Archives, n° 1013, f°s 141 et 142, n° 1017, f° 147.

2 800 000 livres pour les ports, pour les seules généralités des pays d'élection, l'état du roi pour 1786 indique un chiffre de 2 600 000 livres dont 800 000 pour les fonds ordinaires, 600 000 pour chacun des fonds extraordinaires du Havre et de Dunkerque. Mais il y a aussi des impositions spéciales à Saint Jean de Luz et à La Rochelle.

La part du financement local devait être de l'ordre de 600 000 livres, soit environ 35 % des dépenses ; mais on ne sait pas quelle part doit être imputée au commerce local, ou aux collectivités locales, et quelle part au trafic, par voie de péages. Il n'existe d'autre part encore aucune doctrine nette sur la nature des travaux qui doivent être financés sur telle ou telle ressource.

368. — Le xix^e siècle affirme le principe d'unité de financement et y déroge presque en permanence ; nous avons analysé en détail l'évolution subie pendant cette période, évolution qui a servi de base à la doctrine consulaire de l'autonomie et nous avons rappelé ces faits au début du présent chapitre.

On estime que le financement par le trafic n'a pas dû, pour cette période, dépasser le cinquième du montant des travaux⁵⁸. Mais la loi du 22 décembre 1903 fixait cette participation à 50 %, aucune distinction formelle n'étant faite entre la nature des travaux auxquels s'applique la règle : infrastructure de base ou infrastructure d'équipement. Quant à l'outillage, qui est concédé, et sauf pour l'outillage fixe et lourd, tel les cales de radoub, il est entièrement financé par les redevances versées par les usagers. M. Nancel-Penard, en 1908, estime que les participations des ports ont dépassé la contribution de 50 % fixée par la loi et fournit les chiffres de 76 % pour Boulogne, 78 % pour Dieppe, 50 % pour Sète, 68 % pour Dunkerque, 52 % pour Bayonne.

En 1963, M. Dumortier écrit que les chambres de commerce apportent à l'Etat des fonds de concours pour l'exécution des ouvrages d'infrastructure dans les proportions de 50 % pour les grands ports, 66 % pour les ports moyens, 75 % pour les ports de moindre importance. « En outre, depuis la dernière guerre, l'Etat a pris l'habitude de demander à un certain nombre de chambres de commerce (12 régulièrement, 4 périodiquement, 2 exceptionnellement) des fonds de concours pour l'entretien des profondeurs et des ouvrages. Les fonds de concours représentent 14 % des crédits d'entretien. L'Etat subventionne à 70 % l'entretien des ports autonomes ».

369. — La loi du 29 juin 1965 a fixé les règles suivantes : l'Etat participe à 80 % aux dépenses résultant des opérations de creusement des bassins, de création et d'extension des cheneaux

58. Colson, *op. cit.*, p. 75, qui indique que, de 1820 à 1909, on a dépensé 1 350 millions pour les travaux des ports, dont 200 fournis en subsides par les localités et 170 avancées par elles.

d'accès maritime, des plans d'eau des avants-ports, des ouvrages de protection contre la mer, des écluses d'accès ainsi que du renouvellement de ces deux dernières catégories d'ouvrages, c'est-à-dire de l'infrastructure de base.

Deux amendements avaient été déposés lors de la discussion de la loi à la Chambre, afin que la proportion de 80 % constitue un minimum, ou afin que « l'Etat puisse accorder en cas de situation exceptionnelle, un concours exceptionnel aux ports autonomes ». Le gouvernement a refusé d'accepter ces amendements ; d'une part il jugeait essentiel ce qui a été qualifié de « ticket modérateur », et, d'autre part, il a estimé que « le contrat passé entre l'Etat et les ports autonomes perdrait toute netteté. Il pourrait être remis perpétuellement en cause ».

En ce qui concerne l'infrastructure d'équipement, l'Etat participe aux frais à concurrence de 60 %⁵⁹.

370. — Cependant l'objet de la loi du 29 juin 1965 est limité ; la loi ne concerne que la gestion des ports autonomes, et aucune règle générale n'est fixée en ce qui concerne les ports moyens et secondaires. Un amendement avait été déposé à l'Assemblée nationale, qui n'a pu être retenu, car il ne visait pas le projet en discussion : « les ports secondaires non visés par la présente loi feront l'objet d'un programme de modernisation inscrit au V^e Plan et aux plans suivants afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle et de répondre au développement du trafic maritime national, à la concurrence internationale et aux besoins régionaux⁶⁰ ».

Au Sénat, les amendements ont été repris et complétés : « la participation de l'Etat aux dépenses d'investissement intéressant ou concernant les ports secondaires sera maintenue au niveau actuel en volume et en pourcentage sans pouvoir être inférieure à 50 %. Les amendements ont été également rejetés et il faut bien constater que, sur ce point, il n'existe pas de règle d'ensemble applicable à tous les ports français. Il est possible du reste qu'un régime rigide ne soit pas souhaitable.

Au surplus, la fixation d'une telle règle n'appartient pas au domaine de la loi, mais du règlement et elle ne se trouve, dans la loi du 29 juin 1965, que dans la mesure où cette loi constitue un « contrat » entre l'Etat et les milieux portuaires. Nous avons noté

59. Assemblée nationale, 8 avril 1965, p. 672 et 733. En 1965, le port de Marseille (note de la Chambre de commerce, 6 septembre 1965) estime que le port gagnerait 23,5 millions de francs par l'effet de la réforme. Cette somme comprend : droits de quai (25 millions), réduction des annuités d'emprunts (2,7 millions), gestion des services connexes gérés pour le compte de l'Etat (1,1 million), participation de l'Etat à l'entretien de l'infrastructure de base (1,6 million), quote-part de l'Etat pour les frais généraux (1,8 million), charges nouvelles d'administration et de fonctionnement (— 5,7 millions) charges nouvelles d'entretien (— 2,9 million), soit 27,7 millions — 8,6 = 19,1 millions.

60. Dans ce sens, voir Sénat, 13 mai 1965, p. 263.

en effet que les chambres de commerce des grands ports n'avaient pas accueilli la loi avec enthousiasme. Le gouvernement a donc lié la fixation de la règle concernant la répartition des charges à la réorganisation des ports, et les stipulations du contrat ont trouvé leur place dans la loi, acte incontestable⁶¹.

371. — Mais il est essentiel de noter qu'il n'y a qu'apparence de système dualiste tant que l'Etat prélève sur le trafic, par la fiscalité, des recettes égales à ses dépenses d'investissement : en donnant l'apparence de répartir la charge des investissements entre l'Etat et le trafic, le système aboutit alors à en reporter intégralement le poids sur les trafics eux-mêmes⁶². Ce système est en effet complet : les droits de quai versés à l'Etat paient l'infrastructure de base, les péages versés à la Chambre de commerce, aux collectivités locales ou au port paient l'essentiel de l'infrastructure d'équipement et l'outillage, alimenté également par les redevances pour services rendus.

La réforme de la fiscalité portuaire est donc étroitement liée à celle du régime de financement⁶³.

372. — L'Etat trouve une autre aide des usagers dans la règle fixée par l'article 34 du code des ports maritimes⁶⁴ : « Les dépenses engagées par l'Etat pour l'amélioration, le déblaiement et la remise en état des ports maritimes peuvent être couvertes, indépendamment des fonds de concours versés par les intéressés, au moyen d'avances des départements, des villes, des chambres de commerce ou des ports autonomes, remboursables par annuités dans un maximum de vingt ans, avec faculté de remboursement anticipé. »

Cette méthode, utilisée après la guerre de 1870-71, a été renouvelée après 1945.

§ 2. — *La politique de planification portuaire.*

373. — Le plan consiste en la définition des objectifs généraux, la fixation de l'ordre de leur réalisation, la prévision des différentes

61. Le financement des ports de plaisance s'effectue différemment, selon que le maître-d'œuvre est un personnel public ou une société privée.

Dans le premier cas, l'Etat peut accorder une subvention égale au maximum à 30 % de la dépense. Un prêt du Fonds de développement économique et social peut atteindre 50 % de ce montant. Les subventions d'autres collectivités, l'autofinancement réel et les prêts de la Caisse des dépôts forment le reste.

Dans le second cas, il n'y a pas de subvention de l'Etat ; les autres prêts et les subventions peuvent être accordés (circulaire du 29 décembre 1965, p. 17).

62. Chambre de commerce de Rouen, 1964, p. 5.

63. Voir plus loin, section II, § C.

64. Loi 48-1994 du 31 décembre 1948, article 7. Pour un mode de financement assez semblable, voir proposition de loi Audiffred, documents parlementaires, Sénat, 14 septembre 1916, p. 684, rapport au nom de la Commission de l'Outillage national, n° 339.

étapes, le choix des moyens d'exécution, l'organisation de leur mise en œuvre, de telle façon que, de palier en palier, les résultats économiques progressent avec une sûre méthode, vers le but.

M. Chenot, après avoir énuméré ces différentes étapes conclut : « C'est beaucoup demander. »

Nous examinerons successivement la planification en régime centralisé (A), la planification en régime décentralisé (B) avant de conclure sur les modestes perspectives de planification internationale en matière portuaire (C).

A. — LA PLANIFICATION EN RÉGIME CENTRALISÉ

374. — En France, et en matière portuaire, la notion de plan n'apparaît qu'avec le programme Freycinet de 1879. Les deux projets de lois déposés par le gouvernement le 4 novembre 1878 prévoyaient, l'un le classement et l'amélioration des voies navigables (830 millions) et l'autre l'extension et l'amélioration des ports (1 179 millions). Deux lois du 29 juillet et du 5 août 1879 ont approuvé ce que l'on a appelé le « Plan Freycinet », qui s'analysait en une loi-programme.

Les dépenses afférentes à ce plan devaient être couvertes par un nouveau type de rente 3 % non convertible, mais amortissable au moyen de fonds obligatoirement inscrits au budget.

30 millions de travaux sont lancés en 1880 et chaque année suivante, et 50 millions en 1883 ; mais une enquête effectuée dès 1881 montre que, pour exécuter le plan, 2 milliards seraient nécessaires ; les travaux sont arrêtés en 1884 et le plan est réalisé, très partiellement, de 1886 à 1900.

Le 1^{er} mars 1901 est déposé le projet de loi Baudin « tendant à compléter l'outillage national par l'exécution d'un certain nombre de voies navigables nouvelles, l'amélioration des canaux, des rivières et des ports maritimes⁶⁵ ». Sur une dépense globale de 611 millions, 326 sont à la charge de l'Etat, dont 113 pour les ports, étalés sur douze ans. En fait, le Sénat ramène le total des dépenses de 611 à 257 millions et accorde 86 millions aux ports au lieu de 113 (loi du 22 décembre 1903), alors que la Chambre avait élevé le montant des crédits destinés à être ouverts au profit des ports à 163 millions.

Du point de vue de la planification, la mention de ces « plans » ne peut être qu'historique. Ils ne concernent en effet que les opérations auxquelles l'Etat participe financièrement, toutes les autres opérations, payées grâce à des emprunts locaux, restant en dehors du plan et n'étant pas forcément coordonnées avec les opérations

65. Loi du 22 décembre 1903.

qu'il prévoit. Ces opérations, en application de la loi du 25 juillet 1870, sur les grands travaux publics, ne peuvent cependant être autorisées que par une loi : « Le principe de la centralisation tant administrative que financière en matière de travaux des ports est ainsi proclamé de façon absolue⁶⁶ », mais il ne faut pas confondre ce principe avec le principe de planification.

Le projet de loi Baudin avait envisagé, pour abréger les délais d'accomplissement des travaux, de faire déclarer les travaux d'utilité publique par un décret et non par une loi chaque fois que la participation de l'Etat ne dépassait pas 50 % du montant prévu des travaux. Une loi n'aurait été nécessaire que si le chiffre prévu pour la dépense était dépassé, ou si le concours des intéressés n'atteignait pas 50 %.

Il parut que la procédure envisagée était insuffisamment républicaine et qu'elle rappelait trop le souvenir du sénatus-consulte du 25 décembre 1852⁶⁷ qui permettait à un gouvernement d'effectuer par décret les déclarations d'utilité publique concernant les travaux publics : « Les chambres se sont jusqu'à présent réservé le droit de statuer sur cette importante matière... le programme de 1870 a été conçu, voté et exécuté sans qu'on leur ait enlevé ce pouvoir qu'il y a lieu de leur maintenir. De même, quand il s'agit de ratifier les conditions parfois délicates dans lesquelles des fonds de concours pouvant s'élever à plus de trente millions sont offerts à l'Etat, et seront récupérées sur les particuliers, il semble préférable pour le Trésor, pour le public et pour le ministre des Travaux publics lui-même, que les chambres soient appelées à statuer plutôt qu'à reporter sur le gouvernement une pareille attribution. »

Il n'y a pas ici volonté de planification, mais simplement désir de sauvegarder les prérogatives parlementaires.

La doctrine moderne est au contraire résolument planificatrice; nous avons vérifié qu'elle formait un des aspects essentiels de la théorie « administrative » de l'autonomie des ports : « Il appartient à l'Etat de choisir les investissements portuaires, le pouvoir central étant ainsi responsable de l'orientation de l'économie en fonction de chaque investissements qui devra obligatoirement, pour les grands ports, présenter un intérêt national... il appartient en outre à l'Etat de déterminer l'affectation de l'investissement, conformément à ce schéma financier⁶⁸. »

375. — Sur ces bases, les organes chargés de la mise en œuvre de la planification sont :

1° Le Commissariat au Plan, qui élabore les prévisions⁶⁹,

66. Voir *J.O.*, Débats, 1903, annexe 2226, p. 241.

67. *B.L.*, 10^e série, t. I, n° 5, p. 57.

68. *Journal de la Marine marchande*, 1964, p. 1113.

69. En fait, les autorisations de programme inscrites dans les budgets n'ont représenté que 62 % des programmes du IV^e Plan (1953-

le travail de planification étant confié à des commissions spécialisées. Parmi celles-ci, la Commission nationale d'aménagement du territoire occupe une position particulière : elle est « un organisme permanent, désigné par le premier ministre, à la fois pour suivre avec continuité les éléments constitutifs de l'aménagement du territoire et pour répondre à d'éventuelles demandes des pouvoirs publics en vue de l'étude d'un problème particulier ⁷⁰, étant entendu que l'aménagement du territoire n'est pas la somme des revendications régionales, mais au contraire, l'application dans chaque région d'une politique nationale ».

En fait, l'examen des plans régionaux de développement et d'aménagement est parfois, en matière portuaire, assez décevant et ces plans contiennent plus d'indications sommaires ou trop évidentes que de véritables incitations à des investissements précis.

On apprend ainsi que « au fur et à mesure du développement du trafic, il conviendra de procéder à l'extension des installations dans le port d'Abbeville : construction d'un quai et raccordement ferroviaire, aménagement de la zone d'entrepôt... » (Plan régional, Picardie, n° 223)... « la position d'estuaire des ports de la Basse-Loire comporte notamment l'avantage de réaliser à peu de frais un développement de quais assez considérable en utilisant les deux rives du fleuve » (Plan régional, Pays de la Loire, n° 257).

Le plan concernant la Basse-Normandie ne choisit pas franchement une politique portuaire supposant un choix entre les différents investissements : cinq petits ports sont traités en trois lignes sous la simple rubrique : « Tous ces ports devront bénéficier de travaux de restauration et de reconstruction, afin de procurer un état de fonctionnement normal à la navigation de pêche et de plaisance », ce qui paraît assez évident.

S'agissant du port de Honfleur : « Ce port présente des possibilités d'extension avec création de zones industrielles à bas prix. Des travaux pourront s'y révéler très intéressants étant donné la situation démographique de la région, le coût relativement réduit des travaux et les avantages multiples qu'offre la région honfleuraise pour le développement économique » (idem., n° 235)

Le plan concernant le port de Bordeaux (Aquitaine, n° 226) est plus net ; s'agissant de Bayonne, le plan se limite à une description du port et des travaux en cours, mais ne nous paraît pas fixer d'objectif. La même remarque peut être faite concernant les « orientations et objectifs » propres aux ports méridionaux (Provence, n°

1957), 67 % du III^e Plan, 97 % du IV^e Plan ; pour les deux premières années du V^e Plan (1966-1970), le budget de 1966 a représenté 76 % des prévisions (188 millions) et celui de 1967 96 %. L'amélioration est sensible.

70. R. Monier, *Région et économie régionale*, citation, p. 50.

244 et s), qui sont plutôt un inventaire des réalisations en cours ou déjà projetées.

Le plan concernant les ports de Haute-Normandie, qui est le plus récent⁷¹, est aussi le mieux affirmé. Le premier, il situe la contradiction foncière entre la notion de planification régionale et la notion de planification portuaire, en ce qui concerne du moins les grands ports : « Ce n'est pas dans le cadre étrié de la région que doit être définie la politique portuaire, mais au niveau national. La politique à définir doit tenir compte de considérations de portée générale, telles que la position à adopter vis à vis des ports étrangers concurrents, les perspectives du commerce extérieur, les possibilités de développer l'hinterland hors de la région, et même hors des frontières nationales. Mais la politique portuaire doit pouvoir être infléchie à l'échelon central en cas de crise internationale, et ceci pose un problème qui déborde le cadre régional, quoi qu'il intéresse non seulement tous les ports français, mais également tous les ports européens⁷². »

Dans ces conditions, on aurait espéré que le plan fournirait des indications sur la coordination des investissements portuaires des ports de Rouen et du Havre, coordination qui pose des problèmes délicats et qui constitue un des buts du plan d'action régionale : « Coordonner dans une politique commune les actions des différentes administrations, spécialement les investissements publics et les travaux d'aménagement collectifs⁷³. » Mais il n'en est rien et le plan d'action régionale est muet sur ce problème.

Le prestige des plans d'action régionale paraît faible, ce qui rejailit sur la planification portuaire en général, mal comprise localement. A l'Union des chambres de commerce maritimes, en 1964, lors de l'étude de l'avant-projet de loi sur les ports maritimes, des protestations se sont élevées contre la limitation des programmes d'équipement « dans le cadre arrêté chaque année par le ministre des Finances et le ministre des Travaux publics », cette limitation s'exerçant aussi bien sur les programmes financés par des fonds propres au port que par l'Etat⁷⁴. Ces protestations ne se seraient pas élevées si le concept de planification s'était imposé.

De même, les très intéressantes notes fournies par l'Association des Grands Ports français à l'administration, en 1962, et concernant la réforme du régime des grands ports⁷⁵, ne contiennent aucune allusion à la planification.

2° La Direction des Ports maritimes au ministère de l'Equi-

71. D. 66-199 du 29 mars 1966.

72. *Idem*, n° 198.

73. *Idem*, n° 4.

74. Comptes rendus, 1964, p. 177.

75. En réponse au projet « Buron » et au rapport qui l'accompagnait.

pement, qui élabore chaque année le programme des investissements à réaliser par les ports autonomes, les chambres de Commerce maritimes, les collectivités locales.

3° Le Conseil de direction des fonds de développement économique et social, chargé d'examiner les programmes d'investissements à exécuter par les entreprises publiques. Ce conseil est saisi avant le 30 septembre de chaque année des projets qui doivent être exécutés l'année suivante.

Les travaux du Conseil de direction concernant les ports sont préparés par le comité spécial n° 8 (Transports, Marine marchande, ports, etc...)

Le rôle du conseil, en matière de planification, est réglé par l'article 2 du décret du 18 octobre 1958 : « Compte tenu des directives du Plan de modernisation et d'équipement, de la situation des finances publiques, des ressources du marché des capitaux, des disponibilités en matières premières, en main d'œuvre et en devises, le Conseil de direction donne son avis que l'ordre de priorité et le rythme d'exécution des travaux, ainsi que sur le mode de financement applicable à ces travaux ».

Le Conseil fournit en particulier un avis sur les emprunts à contracter par les ports autonomes ou par les chambres de Commerce concessionnaires d'outillages ⁷⁶.

376. — Tel qu'il est, le mécanisme de planification paraît déjà important. Cependant, on trouve dans un rapport établi en 1965 par les groupes d'études et de travail « Commerce extérieur — Marine marchande » du Centre national du commerce extérieur la suggestion de créer un organisme de coordination des investissements et de leur financement par un comité interministériel regroupant des représentants des ministères de l'Équipement, de l'Économie et de l'Industrie, « assisté des organismes tuteurs des usagers ».

À juste titre, les représentants des usagers et des collectivités locales ont fait remarquer que la création d'un organisme supplé-

76. Les emprunts font l'objet d'une double autorisation, la première, par voie d'arrêté interministériel, autorise le port autonome ou la Chambre de commerce à recourir à des fonds d'emprunt pour une opération déterminée ; la seconde fixe, par arrêté du ministre des Finances, le montant maximum des sommes à emprunter. Les décrets 53-709 (*J.O.*, p. 7054) et 55-362 (*J.O.*, p. 5158) ont fixé les conditions d'émission de ces emprunts, et, en particulier, créé et organisé les Fonds de gestion des emprunts des collectivités locales, Chambres de commerce et ports autonomes, gérés par la Caisse des dépôts et consignations. Le Fonds est confié à un comité qui comprend, en particulier, un représentant de l'assemblée des Présidents de Chambres de commerce et un représentant des ministres de tutelle technique des établissements intéressés. Les emprunts sont d'autre part soumis aux dispositions du décret du 12 novembre 1938 relatif aux conditions des emprunts des collectivités ou établissements publics.

mentaire compliquerait inutilement les mécanismes de tutelle et de contrôle déjà existants et aboutirait à la nationalisation des établissements portuaires et de leurs activités privées annexes. Sur ce point, il est possible que les réactions des usagers aient été inspirées par celles des Autorités portuaires britanniques face à la création de la « National Ports Authority », création qui fait l'objet du sous-paragraphe B du présent paragraphe.

B. — LA PLANIFICATION EN RÉGIME DÉCENTRALISÉ

377. — N'ayant pas, pour motiver un contrôle des investissements portuaires, la justification fournie par la participation financière de l'Etat, les Britanniques ont néanmoins constaté que « le manque de planification coordonnée est un des défauts les plus marquants du système portuaire britannique ». Cette opinion de la Commission Rochdale avait déjà été exprimée en 1945 dans le rapport de l'Association des Grands Ports britanniques⁷⁷, qui avait demandé la création du Conseil consultatif supérieur des établissements portuaires.

Le « Transport Act » de 1947 avait prévu que la « British Transport Commission » jouerait auprès du Ministre des Transports ce rôle de conseil, mais ces dispositions ont été abrogées par le « Transport Act » de 1953. En fait, la doctrine britannique hésitait entre une formule très libérale, dans laquelle l'organisme consultatif aurait été un simple bureau d'études, et une formule dirigiste, qui aurait fait du Conseil un « board » ayant des responsabilités très larges en matière de coordination, de planification et de développement.

378. — La commission Rochdale a repris le problème dans son ensemble.

Diverses solutions ont été envisagées : création d'un conseil consultatif national à peu près semblable à celui proposé par l'Association des Ports britanniques en 1945, contrôle pur et simple par le British Transport Docks Board (c'est-à-dire nationalisation des ports), renforcement des pouvoirs ministériels, création d'une autorité nationale des ports⁷⁸.

La première solution a paru insuffisante : « Un conseil n'ayant qu'un rôle consultatif ne pourrait avoir suffisamment d'influence pour imposer les changements nécessaires⁷⁹. » D'autre part, la nationalisation des ports avec concentration de la gestion entre les mains du British Transport Docks Board n'a pas paru souhaitable pour des raisons d'efficacité.

77. Dock and Harbour Authorities Association.

78. National Port Authority.

79. Rapport, § 141.

Le renforcement des pouvoirs du ministre des Transports a paru plus séduisant. Les effectifs du ministère auraient été renforcés en personnel technique et administratif, les services examinant les demandes d'emprunt, les projets d'investissement, les plans de financement, etc. Appel des décisions prises par les services aurait pu être porté devant le ministre.

Mais il a paru peu souhaitable qu'un ministre ait à arbitrer contre l'avis de ses propres services. En outre, il a semblé essentiel que les décisions à prendre en matière portuaire ne le soient pas uniquement par des techniciens et des fonctionnaires, mais également par des personnalités compétentes des milieux du commerce et de l'industrie, entourées d'un personnel qualifié et permanent qui pourrait se consacrer, des années durant, aux problèmes portuaires.

Ceci conduisait à la formation d'un organe indépendant, seul susceptible, dans le contexte politique britannique, de s'imposer aux autorités portuaires décentralisées ; un organisme administratif et gouvernemental, soumis aux fluctuations politiques et dont le personnel est instable, ne peut obtenir les mêmes résultats.

La commisison a donc estimé que la planification devait être de la compétence d'une autorité portuaire nationale, n'intervenant pas directement dans la gestion des ports⁸⁰ et dont le rôle serait de sauvegarder l'intérêt public national et local.

Il est remarquable qu'ayant écarté la notion de service public en matière de gestion individuelle de chaque port, la doctrine britannique ait réintroduit la notion, sous la forme de l' « intérêt général », au stade de la planification d'ensemble.

379. — Dans l'esprit des auteurs du rapport Rochdale, l'autorité portuaire nationale est constituée par un petit groupe de travail, comprenant huit à douze membres, tous nommés par le ministre des Transports pour une durée fixe ; aucun membre ne doit être intéressé de façon courante dans l'industrie portuaire et aucun ne doit être soupçonné de représenter les intérêts d'un secteur économique ou des intérêts régionaux : « Il est de la plus haute importance d'attirer dans ces postes des hommes ayant une vaste expérience en matière industrielle, commerciale, maritime, de travail, de transports terrestres, d'ingénierie et de banque⁸¹. » Ces membres, payés à un taux élevé, travailleraient à plein temps.

Tous les ports participeraient au financement de l'autorité portuaire ; dans une période de démarrage, le Trésor fournirait les moyens de financement nécessaires.

Les activités de l'autorité portuaire nationale porteraient sur dix points :

1° Fonction la plus importante : planification du développe-

80. « Non operational ».

81. Rapport, § 147.

ment portuaire, dans le cadre du plan national ; examen des projets, fixation des priorités.

2° Conséquence logique de la première fonction : contrôle des investissements en capital.

3° Contrôle des tarifs portuaires. Le contrôle des tarifs maximum appliqués par les autorités portuaires est, dans le système britannique, assuré par les Acts du Parlement concédant le port ; ce contrôle serait transféré à l'Autorité nationale des ports, à laquelle les usagers pourraient en appeler, s'ils estimaient les tarifs excessifs. L'autorité aurait en outre le droit de réglementer les tarifs en même temps qu'elle approuverait les projets de développement ; appel des décisions de l'autorité pourrait être porté devant le ministre des Transports.

L'Autorité pourrait assurer la simplification et la planification des taxes portuaires.

4° Les mêmes pouvoirs de planification seraient donnés à l'Autorité en matière de regroupement des ports. Elle préparerait les programmes de regroupement, qui seraient ensuite soumis au Parlement.

5° L'Autorité portuaire nationale planifierait les statistiques portuaires et les regrouperait, ces statistiques comprenant des études de coûts.

6° L'autorité serait responsable des recherches et études, et de la formation du personnel portuaire, y compris les dockers.

7° L'autorité fournirait des avis sur la législation et la réglementation portuaires, sur leur simplification et leur coordination.

8° Il est entendu que l'autorité ne pourrait intervenir ni dans le fonctionnement des ports, ni dans la nomination de leur personnel de direction, ni être représentée dans les conseils d'administration des ports. De même, en matière comptable, si l'autorité doit encourager la standardisation des méthodes et l'adoption d'un plan comptable général, il appartient aux autorités portuaires locales de prendre les décisions nécessaires dans ce domaine ; mais l'autorité portuaire nationale devrait avoir le droit de fixer les conditions dans lesquelles seraient déterminées les pertes et profits de chaque port, ce qui suppose qu'elle puisse donner les directives en matière d'amortissements.

9° L'Autorité nationale rendrait compte des efforts accomplis et des résultats obtenus par un rapport annuel.

10° Toutes les fonctions et toutes les activités seraient de la compétence de l'Autorité portuaire nationale, « dans le but de promouvoir les progrès et encourager les réalisations, étant entendu que les méthodes à choisir pour parvenir à ces buts sont laissés à la diligence et aux choix de l'autorité portuaire locale⁸².

82. Le rapport Rochdale établit lui-même un programme de regroupement concernant Bristol et Newport, Barry et Swansea, La Clyde, Sunderland et la Lyne, éventuellement Manchester et Liverpool, l'autorité nationale des ports étant supposée encourager ce regroupement.

380. — Si modestes qu'aient été ces perspectives de planification, elles ont déclenché une levée de boucliers⁸³.

L'autorité du port de Londres a fait déclarer « qu'on peut penser qu'un contrôle étroit sur le développement et les dépenses en capital, qui est envisagé, ne peut que conduire à la duplication des efforts, particulièrement dans le domaine technique et financier, avec les retards qui en résulteraient pour l'exécution des projets, mais aussi qui étoufferaient l'initiative dans la direction des ports ».

Le Mersey Docks and Harbour Board a estimé également que les pouvoirs accordés à l'autorité portuaire nationale risqueraient de porter préjudice aux autorités portuaires locales, et a estimé nécessaire que les responsables des investissements portuaires, c'est-à-dire ces autorités portuaires locales, prennent place dans le « board » constituant l'autorité nationale, ce qui aurait modifié toute l'économie du projet.

L'Association des ports (Docks and Harbours Association) a formulé des critiques du même ordre, considérant le projet, non comme une tentative de planification, mais comme une nationalisation, « qui ne laisserait aux autorités portuaires locales que les affaires courantes »... « il y a contradiction au surplus entre le fait que les autorités portuaires locales sont supposées fonctionner comme des entreprises commerciales alors qu'elles seraient tenues de s'en remettre aux réalisations que l'autorité nationale jugerait essentielles ». L'association a proposé un « Conseil national des ports » dépourvu de pouvoirs de contrôle, dont le rôle aurait été de « conseiller le ministre, après consultation des autorités portuaires intéressées, en ce qui concerne les grands travaux, les regroupements portuaires et les demandes de crédit public », ce qui constituait évidemment une réduction considérable et une déformation du projet Rochdale.

Le gouvernement a adopté une solution de compromis, d'abord exposé en son nom par le ministre des Transports⁸⁴ puis passée dans le droit positif avec l'Harbour Act de 1964.

381. — La planification est mise en œuvre dans l'Harbour Act sous la forme suivante :

1° Il est créé un Conseil national des ports « chargé de formuler et de reviser périodiquement un plan national pour le développement des ports », c'est-à-dire formuler des plans pour le développement et l'amélioration des établissements portuaires existants ou à créer, promouvoir l'exécution de ces plans, encourager les autorités portuaires dans la recherche d'une meilleure productivité, conseiller le ministre des Transports en matière portuaire.

2° Le conseil est formé de 7 à 12 membres nommés par le

83. *Journal de la Marine marchande*, 1963, p. 766.

84. *Idem*, 14 mars 1963.

ministre et choisis comme l'indiquait le rapport Rochdale. Les dépenses du conseil et les traitements de ses membres sont couverts par une contribution des ports ; le conseil peut en outre emprunter et recevoir des subventions du Trésor ; les fonds du conseil servent en particulier à la recherche et à la formation du personnel portuaire.

3° Le ministre des Transports se réserve le droit de contrôler les investissements portuaires, de les autoriser ou de refuser cette autorisation ; dans tous les cas, il agit après consultation du conseil.

Ces règles ne s'appliquent pas aux projets d'un coût inférieur à 500 000 livres, ni aux constructions de cales sèches pour carénages, ni aux travaux de certains conservateurs de rivières⁸⁵, ni aux ports de pêche. Ceux-ci ne relèvent pas de la tutelle du ministre des Transports, mais de celle du ministre de l'Agriculture et des Pêcheries ; les conservateurs de rivières, chargés du balisage et de certains dragages d'accès, relèvent du secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

4° Les ports peuvent être réorganisés par décision ministérielle⁸⁶. Cette réorganisation se fait, soit sur la demande de l'Autorité portuaire intéressée, soit sur l'initiative du ministre s'il estime cette réorganisation nécessaire, soit sur la demande de toute personne ou collectivité intéressée, soit sur la proposition du conseil.

5° Les ports peuvent être également regroupés suivant la même procédure.

6° Les tarifs des ports sont fixés désormais librement par les autorités portuaires locales, mais ces tarifs doivent être « raisonnables » et toute personne intéressée peut saisir le Conseil national de réclamations à ce sujet ; le Conseil procède à une enquête ; au vu du résultat de cette enquête, le ministre peut procéder à une revision des tarifs, la procédure garantissant par ailleurs que les arguments des parties en cause peuvent être librement exposés.

7° Le conseil peut obtenir tous les renseignements qu'il désire sur le fonctionnement des ports ; il reçoit communication de leurs comptes et bilans.

382. Il est possible que les autorités portuaires britanniques, qui ont refusé l'institution d'une Autorité portuaire nationale indépendante ayant de véritables pouvoirs de décision, aient fait une erreur, car les pouvoirs de coordination et de planification qui ne sont pas exercés par le Conseil national des ports, le sont par le ministre, ce qui va à l'encontre du but poursuivi : maintenir un régime fortement décentralisé.

Ce régime reste cependant typiquement britannique en ce que le ministre ne dispose d'aucun pouvoir de nomination des diri-

85. Conservators of the River Thames and Lee Conservancy Board.

86. Harbour Revision Order.

geants des Autorités portuaires ; toute confusion entre autorité planificatrice, autorité hiérarchique et autorité de tutelle est évitée.

Mais une évolution reste possible, le gouvernement travailliste ayant affirmé son intention de reprendre les conclusions du rapport Rochdale pour transformer le conseil national des ports en une autorité nationale des ports et en créant des autorités portuaires régionales, « de propriété publique », c'est-à-dire une nationalisation avec décentralisation par création de corporations publiques portuaires régionales.

« La création d'une autorité portuaire nationale se justifie par la nécessité d'intégrer nos ports dans le système de transports et de planification économique de l'ensemble du pays »... « le rapport Rochdale a attiré l'attention sur les avantages que retirent les ports continentaux les plus prospères et les plus efficaces de leur étroite intégration à leur arrière-pays... nous ne pouvons réaliser la sorte de système portuaire dont nous avons besoin tant qu'il existe un si grand nombre d'autorités portuaires séparées et différentes... ».

Ainsi la nationalisation se présente-t-elle comme un des aspects de la planification portuaire.

383. — La Belgique s'est ralliée à des solutions assez proches des solutions britanniques.

En 1962, le ministre des Travaux publics a annoncé la création d'une direction des intérêts portuaires au sein du ministère et la constitution d'une commission nationale pour le développement des intérêts portuaires. Mais, en même temps, il annonçait qu'« il n'avait nullement l'intention de toucher, dans quelque domaine que ce soit, à l'autonomie communale concernant l'exploitation en tant que telle des activités portuaires. C'est là une question qui doit demeurer à l'avenir, du ressort entier et exclusif des autorités compétentes intéressées⁸⁷ ». Par contre, la direction des intérêts portuaires doit être chargée « de développer une politique portuaire nationale et coordonnée », et la commission nationale serait un organisme d'étude et de recherche sur « les facteurs des transports, des investissements et de l'économie générale qui peuvent être de nature à influencer la politique portuaire nationale ».

384. — De toute façon, tout processus de planification, étant de la responsabilité du pouvoir central, amène une réduction de l'autonomie des établissements portuaires, lorsque ceux-ci, comme en Belgique, en Grande-Bretagne ou même en France (en ce qui concerne les concessions d'outillages des chambres de commerce), se sont développés indépendamment de l'Etat. La liberté d'action de leurs dirigeants semble alors se réduire à la gestion quotidienne, les décisions à longue portée, décisions de politique économique, étant de la compétence de l'Etat.

87. Journée internationale de la navigation fluviale de Gand, septembre 1962, *Journal de la Marine marchande*, 27 septembre 1962.

C. — LA PLANIFICATION INTERNATIONALE

385. — Le problème de la planification internationale des ports commence à se poser ; il est extrêmement difficile de l'évoquer ; le particularisme des ports nationaux est déjà tel que tout projet de ligne ou d'activité maritime nouvelle se traduit par des constitutions de dossiers, des conférences de presse et des interventions par lesquelles les représentants des ports, et spécialement des ports secondaire, s'efforcent de convaincre le public et les autorités que leur établissement est le plus susceptible de convenir au trafic nouveau qui va s'établir. A plus forte raison, le problème est-il inabordable à l'échelle internationale.

386. — Ceci étant, les grandes lignes de la nécessité d'une planification internationale commencent à apparaître :

1° Certains ports ne pourront s'étendre dans un avenir proche, que sur le territoire d'autres Etats. Tel est le cas du port d'Anvers ; or, la réalisation de tels aménagements suppose une planification interétatique.

De même, le projet hollandais, élaboré à partir de 1964, d'un port dans la partie nord du delta de l'Escaut, constitue une menace directe, commerciale et technique, pour le port d'Anvers. Une première conférence sur ce sujet, purement hollandaise, s'est tenue à Middelburg en octobre 1966 ; un colloque international s'est réuni à Berg op Zoom en décembre suivant. A l'issue de ce colloque, l'opinion des deux porte-paroles de Rotterdam et d'Anvers a été que « une entente portuaire hollando-belge était possible et que le delta demeurerait une entité », mais qu'il serait prématuré d'élaborer dès aujourd'hui pareille politique, ce qui semble du reste inexact⁸⁸.

2° Les équipements rendus nécessaires par les navires modernes sont de plus en plus spécialisés et coûteux ; en matière de déchargement par unité de charge (containers), la planification nationale est déjà considérée comme s'imposant.

3° L'augmentation du tonnage des minéraliers et des pétroliers, si elle entraîne une économie sur le coût des transports maritimes, impose des travaux portuaires hors de proportion avec le profit retiré de ce trafic par les ports. Le nombre de ports pouvant recevoir de très grands navires sera donc limité par les possibilités de financement des différents pays intéressés, et, faute de planification internationale, il apparaît déjà que l'Europe occidentale s'achemine vers le suréquipement dans ce domaine.

387. — En ce qui concerne précisément l'Europe occidentale, les milieux portuaires se sont montrés peu favorables à une coor-

88. Mais les études néerlandaises n'ont-elles pas pour but de décourager les concurrents éventuels d'Europort ?

dination et à une politique commune dans le cadre du Traité de Rome.

L'Association des grands ports français a motivé son point de vue par des considérations juridiques et des considérations pratiques : les règles générales du traité et les dispositions de la politique commune ne sont pas applicables de plano aux ports maritimes et, en outre, « les ports français doivent avoir la liberté et le temps de rattraper leur retard d'équipement, il convient d'éviter toute règle commune susceptible d'agir avant l'harmonisation des conditions d'équipement et d'exploitation ; d'éviter que des directives « supra-nationales » ne fixent des priorités et des choix pouvant faire obstacles à l'exécution des travaux nécessaires dans les ports et les voies qui les desservent ; de répondre aux besoins d'investissements nationaux tout en procédant aux adaptations nécessaires aux transports internationaux ⁸⁹.

La conférence des présidents des chambres de commerce de la mer du nord ⁹⁰ a pris en 1960 une position strictement juridique : le traité de Rome vise l'intégration interne ; son article 84 ne règle que les transports par chemins de fer, routes et voies navigables, la navigation maritime et les transports aériens restant en dehors de la compétence communautaire.

Or, « l'économie des transports portuaires dans les ports maritimes, dont le traité ne parle pas est, en raison de la prédominance de son rattachement à la navigation internationale, un secteur de transport sui generis... en raison de la position juridique, une extension de la compétence de la communauté économique européenne à l'économie des transports dans les ports de mer doit rester exclue en principe »...

« En ce qui concerne les investissements portuaires, la politique commune des transports ne saurait avoir pour effet de freiner les initiatives individuelles ou nationales... » « en raison des conditions de la concurrence internationale énoncées déjà, chaque port doit adapter l'offre et l'extension de ses services et de sa capacité de transports aux circonstances résultant de sa situation et des différentes formes de gestion. Une politique supra-nationale d'investissements ne peut se faire que sur la base de conventions mutuelles entre les ports de mer, par exemple dans le cas déterminé de tâches nouvelles à accomplir et à exécuter en commun par les entreprises de transport. »

Il y a donc un refus très net de toute intégration et il n'est même pas fait allusion au rôle des Etats membres : il appartient aux ports de mer de passer des accords entre eux, l'établissement portuaire (ou la commune) devenant ainsi sujet de droit international. La résolution se termine par une fin de non-recevoir : « que les ports de mer aient leur place dans une économie des transports sui

89. Sur ce point, voir Vigarié, *op. cit.*, p. 619 et suiv.

90. Note communiquée par la Chambre de commerce d'Anvers.

generis signifie qu'ils ont le droit, mais aussi le devoir de tenir compte des exigences particulières de l'économie portuaire en prenant sous leur responsabilité les mesures appropriées ».

Par contre, le rapport Kaptein de 1962⁹¹ établi au nom de la commission des transports de l'assemblée parlementaire européenne a estimé que l'inclusion de la navigation maritime et des ports dans le champ d'activité de la communauté, était indispensable ; il a jeté les bases d'une timide planification des investissements portuaires.

Les esprits semblent cependant évoluer, car les plus individualistes comprennent la nécessité de l'organisation des ports des bassins rhénan et scaldéen. L'union des intérêts maritimes belges a fait observer en 1964 que la politique portuaire nationale belge ne pouvait désormais être fixée qu'en fonction de la politique de transport qui sera suivie sur le plan européen, « les facteurs déterminants de cette politique ne se trouvant ni exclusivement, ni uniquement en Belgique⁹² ». Mais en même temps, il est affirmé que « de par sa situation géographique dans l'Europe occidentale, la Belgique, tout comme les Pays-Bas, est normalement appelée à devenir le transporteur européen pour compte d'autrui ». Des affirmations aussi abruptes, comme la politique de dumping, contraire à l'esprit communautaire, suivie par les ports belges et hollandais, ne sont pas de nature à engager les milieux portuaires français dans une politique de planification internationale qui ne tiendrait pas compte de la position du port de Dunkerque ou des problèmes spécifiques du port du Havre.

Force est de constater que, dans l'immédiat, aucune solution n'est en vue⁹³.

SECTION II

LE REGIME DES DROITS DE PORT

388. — Le régime financier des ports maritimes comporte deux aspects essentiels : les dépenses d'investissement, dont on a traité dans la première section de ce chapitre, et le régime des recettes fiscales (droits et taxes), qui fait l'objet de la présente section.

91. Sur la politique européenne des transports et des ports maritimes, voir Association des Grands ports français, Travaux, 7 mars 1962.

92. Livre Blanc de la Fédération maritime d'Anvers, 1965, p. 15.

93. La Commission des Transports du Parlement européen s'est d'autre part préoccupée de l'instauration d'une politique portuaire européenne. Elle a adopté le 24 décembre 1967 le rapport 140/1967, établi par M. Seifriz. Le rapport est accompagné d'un projet de résolution qui, voté le 29 novembre suivant, déclare qu'« il convient d'élaborer dès maintenant une politique commune du trafic portuaire »... « que la politique portuaire ne doit pas relever uniquement des firmes privées », mais que « les ports européens doivent être gérés sur une

On négligera les recettes constituées par les redevances d'usage des outillages, dont le régime ne présente aucun intérêt particulier.

Dans les ports non autonomes, les tarifs sont fixés par les cahiers des charges des concessionnaires ; le concessionnaire peut, s'il le juge utile, abaisser les tarifs en dessous des maxima fixés par le cahier des charges ; il peut, notamment, établir des tarifs d'abonnement pour les services réguliers desservant le port dans des conditions déterminées.

Dans les ports autonomes, les tarifs sont fixés par le conseil d'administration du port.

On a relevé, au sujet des ports français, que les tarifs d'usage des outillages étaient « fixés à un taux tel que les recettes sont, sauf exception, absolument insuffisantes pour faire face à la moindre dépense d'investissement⁹⁴ ». On s'est demandé également si les ports autonomes et même les chambres de commerce étaient réellement organisés de manière à gérer commercialement des outillages, c'est-à-dire non seulement par des méthodes commerciales, mais aussi avec un esprit commercial ; évoquer ce problème, c'est poser à nouveau celui de l'intérêt présenté par les concessions accordées à des entreprises privées dans les ports maritimes.

389. — Les droits de port sont les droits et taxes dont le taux et les modalités de perception sont fixés par le législateur ou par l'autorité gouvernementale et qui sont perçus dans les ports sur la navigation et le commerce maritime.

On en étudiera la structure traditionnelle (A), la nature (B) et on fera (C), le point de la réforme actuellement en cours de ce que l'on a appelé, peut-être d'une façon peu heureuse « la fiscalité portuaire ».

A. — LA STRUCTURE DE LA FISCALITÉ PORTUAIRE

390. — Jusqu'en 1968, la fiscalité portuaire française se caractérise par la dualité entre les droits de quai et les taxes locales de péage.

base concurrentielle. La division du travail ou leur concentration ne devront jamais résulter que du jeu de la concurrence ». C'est le rejet de toute véritable planification.

Le programme, pourtant très complet du 5^e Congrès portuaire international d'Anvers (juin 1968), n'aborde aucun problème de planification et de coordination internationale.

Lors d'une journée de travail en avril-mai 1968, par contre, Gènes et Marseille, menacés par les ports du Nord, ont proposé de créer le club des ports de la Méditerranée nord-occidentale au niveau de représentants d'organismes portuaires et de Chambres de commerce (note postérieure à la rédaction de l'ouvrage).

94. Association des Grands ports français, 1966.

391. — Le droit de quai est un droit de navigation acquitté dans les ports de France par les navires arrivant de l'étranger et des territoires d'outre-mer.

La matière est réglée par le code des douanes⁹⁵.

392. — Une première origine des droits de quai peut être trouvée dans le droit d'ancrage qui nous paraît bien être, lors de son apparition, un droit de souveraineté, s'opposant comme tel aux droits perçus localement dans le but de subvenir aux besoins de l'entretien du port.

Dans ce sens, le droit de staque ou d'attache perçu à Marseille au profit du comte, au XIII^e siècle, serait un droit de quai, et le *latus navium* perçu *pro sordibus et rumentis* par le comte, puis par la ville, appartiendrait à la catégorie moderne des péages perçus pour couvrir les frais d'entretien.

S'agissant du droit d'ancrage en Guyenne, M. Gouron⁹⁶ cite un rapport du grand-maître de la navigation, le duc de Brézé, au duc de Penthièvre, d'après lequel le droit d'ancrage aurait d'abord été un droit perçu par l'amiral anglais au Moyen Age : « Congé pour avoir faculté d'entrer dans les ports... un tribut qui emporte la reconnaissance de la seigneurie dans le port où l'on veut aborder... ce droit, né dans la mer Baltique, a passé en France quand les Anglais établirent leur loi en Guienne, car auparavant, on n'en avait point où parler dans le royaume. » Il est vrai que ce mémoire est destiné à soutenir les prétentions de l'amiral à s'approprier le droit⁹⁷, qu'il aura du mal à percevoir jusqu'à l'ordonnance de 1669 dont l'article 6 décide qu'« il jouira du droit d'ancrage ainsi qu'il est réglé par les ordonnances et (ainsi) que les précédents généraux ont joui ».

En Bretagne, le droit d'ancrage n'est pas perçu.

Pour M. Gouron, le droit d'ancrage est un droit affecté à l'entretien du port dans lequel il est perçu ; ainsi de Bordeaux, d'Aigues-Mortes où il est établi dans ce but en 1335 ; on constate de même que la reine Jeanne abandonne, en 1363, 1372 et 1382 les impôts

95. Art. 270 à 279.

96. *L'Amirauté de Guyenne*, 1938, p. 188.

97. L'Amirauté de France existe sous forme de commission en 1270, d'office en 1327 ; son autorité a été reconnue en Picardie, seule province maritime faisant partie du domaine de la Couronne, et en Languedoc. L'Amirauté de Guyenne existe comme office distinct de 1469 à 1613, date de sa réunion à l'Amirauté de France. L'Amirauté de Bretagne existe comme office distinct de 1491 à 1544, mais est alors fusionnée avec celle de France. L'Amirauté du Levant a succédé en 1520 à l'Amirauté de Provence. Les Amirautés sont supprimées en 1626, lorsqu'est créée la Grande Maîtrise de la Navigation, mais la charge unique d'Amiral de France réapparaît en 1669. Sa juridiction s'étend à tout le territoire, sauf à la Bretagne, qui avait du reste résisté à l'enregistrement de l'édit de 1626.

royaux sur le port de Marseille, à charge pour la ville d'assurer les frais de curage⁹⁸.

393. — Une seconde origine des droits d'ancrage peut être recherchée dans les droits féodaux des seigneurs côtiers ; certains de ces droits correspondaient à l'origine des services effectifs, en particulier le droit de balisage⁹⁹, l'impôt prélevé par la garnison du château d'If pour payer les deux frégates et la galère qui s'opposent aux incursions des Barbaresques¹⁰⁰, les droits de balisage de la Loire¹⁰¹, les droits de sseau, etc. Il faudrait alors considérer ces droits comme des droits de péage, contrepartie d'un service rendu.

Par contre, les droits patrimoniaux sans service rendu en contre-partie ont un caractère régalien bien marqué : droit d'ancrage au château d'If au profit de la garnison, droits seigneuriaux dans les environs de Saint-Malo, encore existants en 1789¹⁰², vingt-deux droits seigneuriaux survivant en Charente en 1783, parmi lesquels M. Gouron¹⁰³ cite le droit de parisis perçu par le comte de Peyre sur tous les passeports, congés et ancrages, le droit de délestage dans la Seudre, à Oléron, à Brouage, à Pauillac et à Blaye. Ces droits de passage sont à rapprocher des péages, quant à leur assiette, des droits d'ancrage quant à leur caractère. D'autres exemples peuvent être tirés des côtes de Provence, de Picardie et du Languedoc¹⁰⁴.

394. — Négligeant à tort ces apports anciens, Brault¹⁰⁵ voit l'origine des droits de quai dans les droits de tonnage développés à l'époque mercantiliste et protectionniste, de 1660 à 1860.

Le droit de tonnage proprement dit, dû à Fouquet en 1659, a été précédé par le droit de fret : « L'origine du droit de fret est due à la réflexion et au jugement du bon roi Henri IV, qui voyait avec peine que les souverains étrangers avaient mis, sur les navires français fréquentant leurs ports, des droits d'ancrage assez considérables¹⁰⁶ ; la perception de ce droit de fret, tombée en désuétude, a été

98. *Histoire du commerce de Marseille*, t. I, p. 336 et suiv.

99. Baratier et Raynaud, *op. cit.*, p. 739.

100. Collier et Billioud, *op. cit.*, p. 358.

101. En fait, le mauvais entretien de ce balisage par les seigneurs riverains a amené le développement de la Communauté des marchands fréquentant la rivière mentionnée, dès le xiv^e siècle, placée sous la sauvegarde du roi et dont les procès étaient directement soumis au Parlement de Paris. Elle assure le balisage des rivières, l'entretien des chemins de hâlage et des ports et reçoit des ristournes des seigneurs. Cf. Olivier-Martin, *op. cit.*, p. 117 et suiv. ; Petot, *op. cit.*, *passim*, et Tanguy, *Commerce de Nantes*, p. 3.

102. H. Sée et A. Lesour, *Cahiers de doléances de la Sénéchaussée de Rennes*, t. III, p. 36.

103. *Op. cit.*, p. 300 et suiv.

104. Pour le Languedoc, voir Daruty, *Histoire et commencements de la ville de Cette*, Paris, 1879 (arrêté du Conseil du 12 octobre 1675 rendu contre l'évêque d'Agde).

105. *Taxes de tonnage et droits de quai*, 1900, p. 1 à 10.

106. *Encyclopédie*, édition 1785, p. 296.

reprise par Fouquet, maintenue par Colbert. Le droit est peu à peu démantelé au cours du xvii^e et du xviii^e siècle, les pays européens obtenant des exemptions grâce à des traités de paix peu favorables à la France ou des traités particuliers¹⁰⁷. Le droit est perçu assez irrégulièrement par les autorités locales à partir de 1791 ; son recouvrement est alors confié à la douane¹⁰⁸, suivant une règle qui n'a pas varié depuis.

Le droit de tonnage est en principe le seul droit de l'ancien régime qui survive à la Révolution. Il remplace en vendémiaire an II tous les droits locaux et provinciaux et conserve son caractère protecteur du tonnage français : les navires étrangers paient 50 sols et les navires étrangers de 3 à 6 sols par tonneau ; en outre, sont exemptés les navires français venant de la pêche, de la course ou d'un port étranger, ou chargés de sel, ou d'une jauge inférieure à 30 tonneaux ; diverses exemptions résultent de textes ultérieurs, touchant les prises, les navires transportant des parlementaires, les bâtiments ramenant des prisonniers français, etc.¹⁰⁹.

Le droit est perçu une seule fois au premier port touché.

Comme son prédécesseur de l'ancien régime, ce droit se démantèle sous la poussée libérale. Le premier Etat à jouir d'un régime préférentiel est l'Espagne « avec qui les relations commerciales sont rétablies sur la base de 1792¹¹⁰ ; puis le port de Marseille reprend ses anciennes franchises¹¹¹ ; une convention est signée avec les Etats-Unis en 1822¹¹², puis avec l'Angleterre en 1826¹¹³ ; concernant cette dernière, Brault écrit que « l'égalité est fictive, car l'Angleterre, concédant ses ports à des compagnies privées, se retranche derrière l'impossibilité d'amener ces dernières à modifier leurs tarifs¹¹⁴ ». De 1830 à 1863, un certain nombre d'autres conventions sont signées avec la plupart des pays d'Europe et d'Amérique.

Le droit est supprimé en 1866¹¹⁵ ; il a déjà perdu, à cette époque, son caractère discriminatoire.

395. — Nous avons déjà exposé¹¹⁶ qu'au droit de tonnage avait

107. Le Traité de Ryswick de 1679 exempte la Hollande, le Traité d'Utrecht de 1714 les Anglais, le Traité de Paris de 1716 les villes hanséatiques, le Traité de Versailles de 1741 la Suède, celui de 1742 le Danemark, celui de 1753 la Prusse, le traité de 1761 assimile les navires espagnols aux navires français avec réciprocité. Les Napolitains, Siciliens, Américains, etc. obtiennent également l'exemption.

108. Décret du 30 décembre 1792, *B.L.*, tome VI de 1807, p. 371.

109. Décret du 9 vendémiaire an VI, 3 nivôse an V, 28 nivôse an IX, 6 pluviôse an VIII.

110. Article 2 des articles additionnels de la Convention de Paris, 20 juillet 1814.

111. Ordonnance du 10 septembre 1817, *B.L.*, 7^e série, n° 174, p. 177.

112. 22 juin 1822, *B.L.*, 7^e série, t. XV, n° 533, p. 200.

113. 26 janvier 1826.

114. Brault, *op. cit.*, p. 35.

115. Loi du 19 mai 1866, *B.L.*, 11^e série, bulletin n° 1395, n° 14267.

116. Chapitre 3, section I, § 1, sous-paragraphe A.

été ajouté en l'an X un demi-droit perçu sur les mêmes bases, mais affecté aux travaux du port dans lequel il était perçu.

396. — De 1866 à 1872, il n'existe aucun droit d'Etat perçu dans les ports maritimes ; la loi de 1866 n'a laissé subsister que les droits locaux affectés à l'amortissement des emprunts dont le produit est consacré aux travaux du port dans lequel le droit est perçu.

La loi du 12 janvier 1872¹¹⁷ crée une taxe « acquittée pour frais de quai » perçue au profit du budget général, sur tous les navires français et étrangers. Cette taxe est ensuite connue sous le nom de « droit de quai » ; elle est toujours perçue en 1967, mais son régime a subi plusieurs réformes, touchant, soit son assiette, soit son mode perception.

397. — L'assiette du droit de quai a d'abord été le tonneau de jauge, le taux du droit étant fixé uniformément pour tous les ports. Très tôt, les représentants des villes maritimes ont demandé que les taux soient diversifiés d'un port à l'autre, ce qui a été refusé lors de l'étude de la première réforme des droits de quai, dès 1897, par la commission des finances, au motif que « ... s'agissant d'un impôt ayant un caractère général, la commission ne pouvait approuver la diversité des taux¹¹⁸ ».

L'assiette du droit a été étendue aux marchandises et aux passagers par la loi du 23 mars 1898¹¹⁹, mais en tenant compte de la provenance ou de la destination du navire, de la marchandise ou des passagers, dans un but de protection de la marine marchande nationale, malgré l'hostilité ou la circonspection de 22 chambres de commerce sur 43 : il est évident en effet que les intérêts des ports ne coïncident pas avec ceux des armements.

Le mode de perception du droit de quai a été modifié par la loi du 29 mars 1928¹²⁰ rendue nécessaire par l'attribution du droit aux ports autonomes¹²¹, solution confirmée par la loi du 29 juin 1965, sous la forme : « le droit de quai constitue une recette ordinaire du port autonome¹²² ».

A partir de 1928, le droit de quai, au lieu d'être perçu dans le premier port touché, est perçu dans tous les ports d'escale ; il conserve son caractère protecteur. En effet, les lignes régulières sont favorisées par un système d'abattement, et la navigation française est essentiellement une navigation de ligne, en particulier sur la Méditerranée. Les navires effectuant le cabotage national, ou la

117. Rapport de M. Ancel, 18 septembre 1871, Débats Assemblée nationale, 24 janvier 1872, *J.O.*, p. 507, *B.L.* 1872, p. 340.

118. Loi du 23 décembre 1897.

119. Lois du 23 décembre 1897 et du 23 mars 1898, *D.P.* 1899, 4, 15 et 4, 18.

120. Loi du 31 mars 1928, *D.P.* 1928, 4, 325.

121. Loi du 12 juin 1920, article 11.

122. Article 55, loi 65-491.

navigation entre la France et l'Algérie, la pêche, les remorqueurs, etc. sont exemptés. Le régime applicable aux passagers d'Algérie est également préférentiel.

398. — Les taxes locales de péage sont des droits recouvrés localement et perçus à l'établissement portuaire dans lequel ils sont perçus, soit au profit des collectivités territoriales, soit au profit des chambres de Commerce.

La matière est réglée par le code des douanes ¹²³.

Nous ne reviendrons pas sur les circonstances qui ont amené à utiliser des péages pour financer les travaux ¹²⁴.

399. — Le demi-droit de tonnage institué en floréal an X doit être considéré, malgré son nom, comme un péage. S'il a été baptisé droit de tonnage, c'est parce que le terme de péage était, peu d'années avant la Révolution, trop impopulaire ; les mêmes péages ont été établis en matière de navigation intérieure, mais, dans le même but, dénommés « octrois de navigation intérieure ¹²⁵ ».

La loi du 28 mars 1825 ¹²⁶ décide que « sur les voies navigables et dans les ports de commerce où le gouvernement jugera nécessaire d'entreprendre des travaux extraordinaires et où il établira des droits de péage pour subvenir aux frais des travaux... le demi-droit de tonnage cessera d'être perçu ». Cette rédaction peut signifier, soit que le gouvernement ne veut pas surcharger de taxes le commerce maritime, soit que, considérant le demi-droit de tonnage de l'an X comme un péage, il estime que deux péages ayant sensiblement le même objet, ne peuvent se cumuler. L'affectation des péages est cependant différente : le droit de l'an X est perçu « pour les réparations et l'entretien des ports », les péages de 1825 sont perçus « pour les travaux extraordinaires ».

La loi du 19 mai 1866 supprimant les droits de tonnage décide, on l'a vu, que les péages anciens sont maintenus et que « des décrets spéciaux rendus sous forme de règlement d'administration publique pourront, en vue de subvenir à des dépenses de même nature, établir un droit de tonnage qui ne pourra excéder 50 F par tonneau, et qui portera à la fois sur les navires français et étrangers ». Bien que le terme « droit de tonnage » à consonance républicaine, soit encore employé par le législateur, il s'agit bien d'un péage de même nature que le demi-droit de l'an X et le péage de 1825.

Pendant cette période, ces péages présentent les caractères suivants :

a) Ils ont perçus dans le but de financer des « travaux d'amé-

123. Article 280 à 283.

124. *Supra*, chapitre III.

125. *Répertoire Bequet*, t. XVIII, p. 259.

126. *B.L.*, 8 série, n° 25, p. 175.

lioration » après avoir été prévus pour les seuls travaux extraordinaires. Ces termes ont fait l'objet d'interprétations d'abord restrictives. Ainsi du droit de péage établi en 1875 à Saint-Nazaire et supprimé en 1881 : La Chambre de Commerce en ayant demandé le rétablissement pour pourvoir à des dépenses d'outillage, le Conseil général des Ponts et Chaussées, émet un avis défavorable, estimant que l'outillage ne peut être associé aux ouvrages faisant l'objet de « travaux d'amélioration », au motif que le péage ferait ainsi payer à tous les navires une somme quelconque pour l'outillage, alors même que le navire n'utiliserait pas l'outillage¹²⁷.

b) L'assiette de perception est le tonnage du navire. En 1886, Félix Faure propose un système plus rationnel consistant en une double tarification, « un tarif sur les opérations partielles, frappant les marchandises chargées et déchargées, un tarif assis sur le tonnage du navire ».

c) Tout droit de péage n'est concédé qu'en fonction d'une certaine dépense ; la spécialisation des droits est absolue. Le droit n'est pas affecté directement aux travaux, mais au remboursement des emprunts.

Les péages perçus dans ces conditions ont pu justement être qualifiés de « recettes exceptionnelles destinées à financer des opérations en capital¹²⁸ ».

400. — La loi du 30 janvier 1893¹²⁹ fait entrer dans l'objet des péages l'établissement de l'outillage et le maintien des profondeurs, élargit la base des droits désormais fixés non seulement en fonction du tonnage de jauge, mais aussi des passagers et des marchandises, et en permet la modification par arrêté ministériel.

Les autres caractéristiques des péages subsistent. Mais le Conseil d'Etat en signale les inconvénients dans un avis du 15 janvier 1895 : « La section croit devoir rappeler l'engagement pris par l'Administration d'étudier les moyens d'unifier des budgets des différents services administrés par les chambres de Commerce et l'intérêt qui s'attache à la présentation à plus bref délai des résultats de cette étude... elle estime qu'il conviendrait de réunir en un seul budget les péages de toute nature... qui font actuellement l'objet d'autant de décomptes spéciaux qu'il y a d'entreprises en vue de laquelle la perception a été autorisée¹³⁰. »

La loi du 7 avril 1902 permet d'affecter directement les péages aux travaux, et étend l'affectation des péages à l'organisation des services assurant le sauvetage des navires et de leurs cargaisons, la sécurité, la propreté, la police et la surveillance des quais et

127. Cité par Drouineau, *Les taxes locales maritimes*, 1902, p. 21.

128. Van den Besselaer, *Organisation financière des ports maritimes*, 1960, p. 6.

129. *J.O.*, p. 544. Exposé des motifs, Chambre 1891, annexe 1868.

130. Cité par Drouineau, *op. cit.*, p. 32.

dépandances du port. D'occasionnels et affectés à une opération en capital déterminée, les péages deviennent permanents et affectés à une activité portuaire indéfiniment renouvelée.

401. — La loi du 23 février 1941 supprime les taux maximaux prévus par les lois précédentes¹³¹ et donne aux taxes de péage leur dernier aspect, qui n'a été modifié que par une loi du 20 février 1958¹³² concernant les taxes ayant le produit du poisson débarqué pour assiette.

En 1967, les articles 26 à 29 du code des Ports maritimes (art 1 à 4 de la loi du 23 février 1941) distinguent entre les taxes sur les navires, les marchandises et les voyageurs (art 27), les taxes sur le produit du poisson, (art 28), les taxes de séjour (art 29). Les taxes sur les navires, les marchandises et les voyageurs peuvent être affectées à des dépenses relatives à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement des ouvrages, de la signalisation et de l'outillage, aux frais du personnel technique nécessaire pour assurer la préparation et l'exécution de ces travaux, au service des emprunts, aux services de sauvetage, etc... et, en outre, aux services organisés « pour l'exploitation du port et des rades, l'organisation du travail et des œuvres sociales dans le port ». La recette des taxes sur le poisson débarqué est affectée à des dépenses du même ordre effectuées « dans l'intérêt de la pêche¹³³ ». La recette des taxes de séjour peut être affectée à des dépenses de premier établissement, de renouvellement ou d'entretien des ouvrages et de l'outillage public. Pratiquement, les péages peuvent désormais couvrir toute dépense des ports maritimes, qu'il s'agisse de dépenses incombant à la puissance publique (balisage, police), ou de dépenses incombant aux usagers (outillages), de premier établissement ou d'entretien, de personnel ou de matériel, de superstructure ou d'infrastructure.

Le péage est désormais, contrairement à la définition que nous avons donnée plus haut, « une recette ordinaire destinée à financer toutes opérations de dépenses particulières à un port maritime déterminé ».

402. — Mais il faut également mettre l'accent sur la pratique administrative, qui a accéléré le mouvement de mutation des péages. Cette pratique a été encouragée par le législateur : dès lors en effet que la loi de 1902 permettait l'affectation des recettes à des opérations indéfiniment renouvelées, il n'était plus possible de déterminer avec précision le moment où les péages devaient ces-

131. *J.O.*, p. 1100, D.A., p. 133.

132. L. du 10 février 1958, *J.O.*, p. 1891.

133. En fait les ports de pêche sont avantagés par rapport aux ports de commerce, puisque les taxes qu'ils perçoivent sont fixées *ad valorem* et non pas sur le poids ou l'unité de marchandises débarquées ou embarquées.

ser d'être perçus. La clause générale des actes institutifs des droits de péages : « La perception cessera immédiatement d'être après l'entier accomplissement des obligations contractées... » perd rapidement sa signification. En 1902, Drouineau estime qu'il y a là une disposition de principe, avec tendance des Chambres de commerce¹³⁴ à maintenir les péages et à leur trouver ensuite une justification, en vertu du principe qu'il est plus facile de maintenir un impôt existant que de rétablir un impôt ancien précédemment supprimé. Dès 1886, Félix Faure avait proposé la mise en réserve des excédents de péages, « les grands ports n'étant pas achevés et ne devant jamais l'être ». Cependant, la clause, désormais libellée « la durée de perception des péages ... ne saurait excéder le délai prévu pour l'amortissement des emprunts » a subsisté, assortie parfois de réserves.

Les péages étant affectés à une opération déterminée, on a fait appel à la notion de « rattachement de programme » par laquelle on rattache une opération à une opération antérieure. Les textes prévoient donc que « le produit des péages est affecté à l'ensemble des obligations incombant à la Chambre de Commerce au titre de l'établissement, de l'amélioration et de l'extension de l'outillage public portuaire prévu à l'article 1^{er} du cahier des charges de la concession ». D'autre part, l'article 8 de la loi du 13 février 1941¹³⁵ prévoit qu'à tout moment, il peut être décidé que « l'ensemble des recettes que retire un département, une commune ou un établissement public des taxes locales de péage établies à son profit, sera employé à couvrir l'ensemble des charges financières antérieurement assumées dans l'intérêt du port ». Il peut de même être décidé que les péages perçus dans plusieurs ports voisins seront fusionnés dans une caisse commune. Il y a ainsi fusion des péages, la règle de la non-affectation reprenant ses droits par élargissement de l'affectation à l'ensemble des activités portuaires¹³⁶.

134. Ou des communes.

135. Art. 31, Code des Ports maritimes.

136. Le principe de l'affectation se retrouve par contre dans le régime applicable aux « prélèvements » que la collectivité affectataire du péage effectue, soit pour payer une dépense d'investissement peu importante, soit une dépense de fonctionnement. M. Van den Besselaer expose que l'Administration des Travaux publics, bien qu'elle fasse désormais servir les péages aux paiements d'à peu près toutes les dépenses portuaires, considère que ces taxes sont toujours des recettes affectées. Affecter à une dépense nouvelle un péage qui a été institué pour payer une première dépense revient à modifier ce péage, même en l'absence de toute augmentation du taux, qu'importe, pour pouvoir payer la dépense globale, supérieure à la dépense initiale, il faudra percevoir la taxe pendant une période plus longue, ce qui constitue une modification du péage quant à sa durée. Aussi, l'affectation des péages à toute nouvelle dépense aussi minime soit-elle, doit être autorisée par un acte de même nature que l'acte institutif, après accomplissement de la même procédure : décret en Conseil d'Etat jusqu'en 1941, et depuis cette date arrêté interministériel. Le décret du 7 janvier 1959 a réduit

403. — A ce stade de l'évolution, le péage a totalement perdu son caractère d'origine et ne se distingue plus, en apparence, du droit de quai, malgré les différences de principe et d'affectation de la recette : l'évolution subie par le péage conduit à sa réforme.

Mais l'étude de celle-ci doit être précédée de l'analyse de la nature des taxes portuaires traditionnelles.

B. — LA NATURE DES DROITS DE PORT

404. — La loi du 18 janvier 1872 créait des « impôts nouveaux » destinés au budget général et parmi lesquels on trouvait le droit de quai, qualifié de « taxe pour frais de quai » dont le but était avant tout d'assurer de recettes au Trésor, obéré par la guerre et l'indemnité due à l'ennemi. Ce droit est « une taxe fiscale due aux malheurs du pays ¹³⁷ », « une simple taxe fiscale qui atteint aussi bien le navire français que les navires étrangers ¹³⁸ ». D'après M. Ancel, rapporteur de la loi devant l'Assemblée nationale, il semble que le produit du droit de quai devrait être appliqué toujours à l'entretien et à l'amélioration des ports et, « dans cet ordre d'idées, il est équitable que les navires nationaux eux-mêmes n'en soient pas exemptés, puisqu'ils profitent du service rendu par l'Etat, qui est chargé de cet entretien ». C'est ce qui explique la dénomination de la taxe.

Mais nous ne pensons pas qu'on ait voulu, comme l'a écrit M. Dumortier ¹³⁹ « établir la corrélation qui doit exister entre le montant des droits de quai et celui des travaux d'entretien des ports ». Nous pensons qu'on a voulu simplement établir, avec sincérité ou non ¹⁴⁰ que le droit n'était pas discriminatoire, qu'il ne constituait pas un retour au protectionnisme abandonné en 1866, alors surtout que la législation de 1866 avait entraîné une crise de notre Marine marchande et un mouvement d'opinion favorable au retour au protectionnisme ¹⁴¹. La qualification de taxe acquittée pour frais de quai était inexacte, puisqu'il n'y avait pas affectation de la recette, et c'est elle qui a conduit certains auteurs à

les formalités en décidant que l'affectation des péages à toute opération nouvelle serait désormais autorisée par décision ministérielle après avis de la commission d'enquête permanente du port et consultation des ministres intéressés.

137. Assemblée nationale, Ministre des Finances, 24 janvier 1872, p. 507.

138. *Idem*, rapport de M. Ancel, 19 septembre 1871.

139. Rapport cité, p. 7, cf. Durand, *op. cit.*, p. 136 et s.

140. Sur ce point, voir Ripert, *Droit maritime*, tome I, p. 219 et suiv.

141. Cf. loi du 28 juillet 1873 et décret du 15 octobre 1873 instituant une commission pour examiner les moyens de venir en aide à notre Marine marchande. Travaux publiés en 1874 par l'Imprimerie nationale.

hésiter sur la nature du droit, à y voir la contre-partie d'un service rendu, une redevance et non un impôt.

Le terme de droit de quai n'est pas plus heureux puisque la taxe est perçue sur tous les navires entrant dans le port, qu'ils accostent un quai ou non ; il s'ensuit une confusion avec la taxe de séjour à quai, qui appartient à la catégorie des péages, confusion qui donne à l'assujetti l'impression qu'il paie deux fois la même chose.

Dans la mesure où le montant des droits de quai perçus par l'Etat a été fréquemment à peu près égal au montant des investissements réalisés en matière portuaire, la confusion ne pouvait que s'accentuer.

405. — Les lois du 12 juin 1920 et du 29 juin 1965, faisant du droit de quai une recette ordinaire des ports autonomes en modifient et en brisent le régime, puisque l'impôt est tantôt affecté au budget d'un établissement public, tantôt versé au budget général.

L'exposé des motifs de la loi du 28 mars 1928 modifiant le régime des droits de quai¹⁴² est ambigu. Le gouvernement escompte de la réforme un accroissement de ressources « qui permettrait éventuellement une augmentation des crédits affectés aux ports maritimes en faveur desquels on n'a pu faire, en raison de la situation financière actuelle, tout l'effort désirable¹⁴³ ». La pensée gouvernementale oscille prudemment entre deux conceptions : L'allusion à un caractère spécifique du droit de quai et sa vocation à l'affectation aux travaux maritimes est de nature à faciliter le vote de la loi ; le caractère éventuel de son affectation sauvegarde les principes d'orthodoxie budgétaire et permet de verser le produit du droit au budget général.

Malgré l'imprécision de la législation, il apparaît bien que le droit de quai n'est pas un impôt, mais une taxe ; il n'est pas perçu en contrepartie des facultés contributives de l'armateur, mais en contrepartie du service rendu, que constitue l'accès à un port de commerce. Le Doyen Ripert classe les droits de quai dans la même rubrique que les péages, comme « droits d'Etat » auxquels il oppose les rémunérations pour services rendus ; cette classification est trop simple et ne rend pas compte de la nature exacte du droit de quai¹⁴⁴.

M. Le Clère écrit¹⁴⁵ que « les droits de quai sont des taxes dues par les navires... qui utilisent un quai », ce qui paraît inexact. Par contre, cet auteur précise à juste titre que ces droits « sont la suite directe des droits d'ancrage du Moyen Age ». Avec des nuances,

142. D.P. 1928, p. 325.

143. J.O. 1928, Chambre, annexe 5505, p. 651.

144. *Droit maritime*, tome I, 4^e édition, p. 166.

145. *Glossaire...*, p. 160.

M. Le Clère assimile les droits de quai aux quay dues britanniques et scandinaves, mais les quay dues sont des taxes de séjour à quai, ce qui est différent ¹⁴⁶.

M. Van den Besselaër voit dans le droit de quai « une recette fiscale ¹⁴⁷ » ; de même, Béquet ¹⁴⁸ met en valeur les travaux préparatoires de la loi de 1872 : Les orateurs avaient alors insisté sur le but « purement fiscal » du nouvel impôt ; mais nous avons vu qu'il s'agissait là, non de dégager la nature juridique du droit de quai mais de souligner qu'il n'avait pas un caractère protecteur.

La jurisprudence considère le droit de quai comme une taxe, mais d'une nature particulière : « le droit de quai constitue une taxe fiscale perçue sur le navire au profit de l'Etat sur le tonneau de jauge nette et d'après la nature et l'importance des opérations commerciales effectuées dans le port, indépendamment de l'usage de celui-ci et de ses installations ¹⁴⁹. » Les tribunaux tirent de la nature fiscale du droit de quai cette conséquence qu'ils doivent, en l'absence de dispositions particulières dans les charte-parties, le mettre à la charge de l'armateur, cependant que les autres taxes sont supportées par la marchandise, c'est-à-dire par l'affrètement. Tout en le qualifiant de taxe fiscale, ils donnent au droit de quai la nature d'un impôt, assis sur la faculté contributive (opérations commerciales) et indépendant de l'usage des installations portuaires.

406. — Concernant les péages, M. Van den Besselaër constate que la doctrine est partagée : Il pourrait s'agir d'une véritable recette fiscale que les chambres de commerce, les communes ou les ports autonomes sont autorisés à percevoir en lieu et place de l'Etat ; il pourrait s'agir d'une recette d'exploitation, c'est-à-dire d'une redevance ; et enfin, l'« Administration des Travaux publics, repoussant les deux théories précédentes, s'est contentée d'affirmer qu'il s'agissait d'une taxe de nature spéciale, temporaire, affectée à une ou plusieurs opérations déterminées, avec l'accord exprès des usagers ¹⁵⁰ ».

Nous pensons qu'il faut écarter en premier lieu la théorie du ministère des Travaux publics, qui répond à la question par la question, en découvrant aux péages une nature spéciale qui n'est pas autrement définie.

Deux thèses sont en présence si on veut choisir entre taxe et redevance :

146. De même, les light dues britanniques sont des droits fixés par l'Etat et perçus au profit d'une autorité chargée du balisage ou d'une autorité portuaire. Il y a affectation de la recette à un objet précis. Voir Merchant Shipping Act, 1894, section 655, Harbours Act, 1964, section 20.

147. *Op. cit.*, p. 5.

148. *Répertoire*, volume 12, p. 539.

149. T.C. Seine, 5 juin 1964, *Droit maritime français*, 1966, p. 243.

150. *Op. cit.*, p. 5.

a) Une première thèse veut que la taxe ait le caractère de taxe fiscale « si elle est perçue à l'occasion d'un service public obligatoire ou de l'usage normal d'un service public, c'est-à-dire quand l'autorité qui assure ce service est tenue de l'offrir à tout usager obligé de le recevoir ».

Cette thèse a été adoptée par la jurisprudence judiciaire¹⁵¹, par une partie de la jurisprudence administrative¹⁵² et de la doctrine¹⁵³.

Mais elle a été réfutée par divers auteurs. Pour M. Duverger, qui se place d'un point de vue de fait, une taxe facultative n'a aucune signification s'il y a monopole d'Etat : On peut, dans cet esprit, ne pas payer la taxe de péage dans les ports, mais il faut alors renoncer à naviguer¹⁵⁴.

Pour M. Mestre, l'idée de service obligatoire « est une fausse idée claire qui ne peut servir de base à une distinction rationnelle¹⁵⁵ ».

M. Chardeau, partageant le point de vue de M. Duverger, conclut après analyse, que le critère de l'obligation conduirait à des distinctions entre taxes, qui seraient très arbitraires¹⁵⁶.

b) La thèse suivant laquelle le critère du choix entre taxe et redevance doit être trouvé dans la notion d'équivalence entre le service rendu et l'objet à payer, a retenu l'attention de la doctrine et de la jurisprudence les plus récentes. M. Mestre écrit : « Si taxes et redevances supposent également un service rendu à l'usager, la redevance comporte toujours et nécessairement une équivalence entre la somme fournie par ce dernier et la valeur du service à lui rendu par l'administration, alors que, en cas de taxe, la prestation du particulier peut dépasser cette valeur¹⁵⁷. »

De même M. Waline¹⁵⁸ : « Si la redevance est calculée de manière à couvrir sensiblement les frais de fonctionnement du service elle constitue la rémunération de la prestation fournie et n'a pas le caractère fiscal. Mais il en est autrement si le taux est disproportionné à la dépense du service.

C'est dans ce sens que, suivant les conclusions du commissaire du gouvernement Chardeau¹⁵⁹, le Conseil d'Etat a rendu l'arrêt Syndicat national des Transporteurs aériens du 21 novembre 1958 : « S'agissant de redevances demandées aux usagers en vue de cou-

151. C.A. Aix, 2 mai 1952, D. 1952, 419 ; Cassation civ., Section com., 28 février 1955, J.C.P. 1955, II, 8668.

152. C.E., Syndicat des propriétaires de Mulhouse, 4 mai 1934, Lebon, p. 521.

153. M. Troabas, note au *Dalloz* 1952.420 ; M. Malésieux, note J.C.P. 1955.II.8668.

154. *Institutions financières*, 1960, p. 86.

155. Cité in S. 1959.206.

156. Conclusions sur C.E. 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, S. 1959.206.

157. Consultation (de 1956 ?) citée in S. 1959, p. 206.

158. R.D.P. 1951, p. 498.

159. S. 1958, p. 205.

vrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouvent leur contre-partie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ».

Ceci nous paraît bien être le cas des péages dans les ports maritimes, et on peut regretter que le même terme ne soit pas utilisé dans les deux cas, pour les aérodromes et pour les ports maritimes, s'agissant d'opérations de même nature. La contre-partie de la prestation de l'administration est due dès lors que l'usager utilise l'ouvrage public et le service qui en assure le fonctionnement, quand bien même il n'utiliserait pas tous les services mis à sa disposition. Lorsqu'en 1858, le législateur autorisait la Chambre de commerce de Bayonne à percevoir, pour l'entretien de son remorqueur¹⁶⁰, indépendamment des taxes d'usage de celui-ci, des péages sur tous les navires entrés, de façon à assurer l'équilibre du compte de remorquage, il faisait payer la sécurité que représente la présence d'un remorqueur dans un port : il y avait bien service rendu.

Cette notion de « service virtuel » n'a pas été immédiatement discernée et c'est ce qui explique la réaction du Conseil général des Ponts et Chaussées en 1887, concernant les outillages. Mais Drouineau, reprenant sur ce point les idées de Colson, voit dans la présence des outillages une double utilité : une « utilité directe » pour les navires et pour les marchandises : cette utilité est couverte par les taxes (nous préférons le terme redevances, mais il faut tenir compte de l'époque à laquelle écrit l'auteur), et une utilité « indirecte et générale » qui est couverte par le péage.

L'équivalence entre la taxe perçue et le service rendu, sur laquelle s'appuie toute la théorie, est assurée par l'affectation spéciale des péages : par définition, ceux-ci couvrent toujours directement des dépenses portuaires.

407. — Une remarque doit être faite, qui concerne aussi bien les droits de quai que les péages : le peu d'intérêt que manifeste la doctrine à l'égard de la fiscalité portuaire étonne le praticien. Si des thèses sont évidemment consacrées à ces problèmes, aucun manuel et aucun traité n'y font allusion¹⁶¹, alors que des développements sont consacrés à des formes de la fiscalité qui sont d'un rapport moindre ou qui ont une importance économique tout à fait négligeable par rapport à la fiscalité portuaire. Le fait que la matière soit traitée dans le Code des douanes crée certainement des confusions. Et sans doute faut-il voir dans ces lacunes les effets d'un faible intérêt général à l'égard des choses maritimes, comme aussi du peu de succès des milieux intéressés dans leurs efforts pour informer l'opinion.

160. Loi du 21 mai 1838.

161. Ainsi Formery, *Les impôts en France*, 1946.

408. — En résumé, les droits de port comprennent essentiellement, jusqu'à la réforme de 1967 :

— Des droits de quai versés au budget général mais dont on admet implicitement qu'ils financent les travaux des ports, l'effort d'investissement de l'Etat devant être au moins égal au montant des droits de quai versés.

— Des droits de quai versés aux six grands ports autonomes et qui sont sans aucune ambiguïté des recettes locales de ces établissements.

— Des péages qui couvrent également des dépenses portuaires, équipement et fonctionnement.

La seule différence entre les uns et les autres réside dans le fait que les droits de quai sont perçus forfaitairement, suivant un tarif national, et sont donc des taxes fiscales, alors que les péages sont l'équivalent exact des dépenses nécessitées par le service rendu au navire.

Dans ces conditions, la fusion des uns et des autres peut très bien s'imaginer dans le cadre d'une réforme de la fiscalité portuaire.

C. — LA RÉFORME DES DROITS DE PORT

409. — Telle qu'elle est conçue, la fiscalité portuaire française présente plusieurs inconvénients.

Elle fait en premier lieu peser une charge importante sur le trafic : Le cumul des droits de quai et des péages est d'un effet psychologique désastreux sur le redevable et le système est si original que le terme « french quay dues » a dû être créé pour faire comprendre aux armateurs et aux affréteurs étrangers la différence entre « droit de quai » et « taxe de séjour à quai ».

Il est caractéristique que les grands ports modernes des pays francophones ignorent ce régime : Ils connaissent une taxe de pilotage, une taxe de séjour, une taxe d'amarrage, lorsque celui-ci est effectué par le port ¹⁶², une taxe sur la marchandise. Les tarifs sont simples à appliquer, l'armateur sait exactement ce qu'il doit payer, aucun doute ne s'élève lors de la rédaction des charte-parties. Des règles administratives incompréhensibles pour les usagers et qui troublent les relations commerciales internationales sont condamnables *a priori* et doivent être modifiées.

Le système est ensuite très compliqué. Si on ajoute aux droits de quai les autres droits portuaires et de navigation, on compte près d'une vingtaine de rubriques pour un produit total de 165 millions de francs environ ¹⁶³.

162. Ce n'est pas toujours le cas.

163. Le *Journal de la Marine marchande* de 1963 (p. 1989) énumère :

Il est enfin très mal adapté au point de vue économique. Les droits de quai sont fixés sur le plan national par les lois de finances « en fonction de considérations de politique générale ou de considérations de caractère fiscal ¹⁶⁴ ». Par le jeu des détaxes et des exemptions, certains trafics échappent à l'impôt, et le montant des droits « n'a par suite aucun rapport avec les prix de revient (et de ce fait avec les bénéfices retirés) des opérations auxquels ils s'appliquent ».

Le financement systématique de travaux importants par des emprunts gagés sur les péages, et dont la durée d'amortissement n'excède pas vingt ans alors que les ouvrages construits peuvent être amortis effectivement sur de très longues périodes, crée des distorsions et des surcharges financières inutiles, qui se traduisent par une tarification élevée ¹⁶⁵.

410. — En 1963, il a été envisagé de remplacer cette « mosaïque fiscale ¹⁶⁶ » par un système dont les tarifs seraient les mêmes pour tous les ports, de façon à éviter des détournements artificiels de trafic. Deux droits subsistaient : un droit de francisation annuel, appliqué à tous les navires français, se substituant à tous les autres droits et perçu au profit de l'Etablissement national des invalides de la Marine, dont le déficit est chronique ¹⁶⁷, un droit de port frappant les navires, comprenant une taxe sur la jauge, à la charge du navire, une taxe sur le tonnage d'affrètement à la charge de la marchandise, une taxe de stationnement et une taxe sur les passagers ¹⁶⁸.

L'ensemble des taxes, perçues par la douane, aurait été versé à un fonds commun géré par une commission composée de représentants des ministères des Finances afin d'assurer dans tous les cas et à l'échelon le plus élevé, l'unité de la trésorerie.

D'autre part, la Direction générale des douanes voyait, dans l'adoption de taux uniques, « l'avantage de permettre désormais de

— taxes au profit du budget de l'Etat : droit de francisation, droit de visite de sécurité, taxe d'armement des navires de pêche, droit de quai (jauge, marchandises, passagers) ;

— taxes au profit de l'Etablissement national des Invalides de la Marine : timbres sur les connaissements, taxe spéciale de consommation sur les carburants livrés aux navires de pêche, taxe sur les passagers ;

— taxes au profit des budgets des collectivités locales ou des établissements publics : taxes de péage (jauge, marchandise, passagers, stationnement, séjour, des marchandises, *ad valorem* sur le produit des poissons débarqués, taxe sur les carburants livrés au ravitaillement des bateaux de pêche).

164. Exposé du projet « Buron », 1961, p. 9.

165. *Idem*.

166. E. Letourmy, *Journal de la Marine marchande*, 1963, p. 1990.

167. Voir rapport de la Cour des comptes, 1964.

168. C'est-à-dire le système pratiqué par les autorités du port de Douala (Cameroun). Les ports d'Abidjan et de Dakar présentent un système encore plus simple : le pilotage étant assuré par le Port, la taxe de pilotage compte comme péage d'entrée.

calculer à l'avance l'incidence réelle de l'impôt sur le coût de la marchandise, ce que ne permet pas le système actuel de perception des droits de quai et des péages, du fait du grand nombre des facteurs variables selon les circonstances des opérations et suivant le port considéré qui intervient dans leurs modalités de perception. Cet aspect de la réforme lui paraît revêtir un intérêt tout particulier dans le cadre de l'intégration dans le Marché commun, car il deviendrait possible d'établir des comparaisons valables, en ce qui concerne le niveau des frais portuaires, entre les ports français et ceux des autres pays de la Communauté européenne. Outre l'utilité que présentent d'ailleurs ces comparaisons pour les usagers, le gouvernement y trouverait les éléments nécessaires pour mener, en toute connaissance de cause, une politique de défense des ports français contre la concurrence étrangère ¹⁶⁹ ».

Malgré l'intérêt présenté par cette solution, elle a été accueillie avec réserve par les professionnels : charges supportées presque entièrement par le navire alors que les taux de fret, fixés sur le plan international, empêchent la répercussion, et surtout refus d'un fonds commun, considéré comme préjudiciable aux grands ports : « L'idée avancée ne tend rien moins qu'à étatiser la gestion des taxes d'intérêt local... ce qui n'aurait été compréhensible que si la totalité des frais d'infrastructure avait été prise en charge par l'Etat qui eût alors été fondé à revendiquer la disposition de l'ensemble des ressources destinées à les couvrir ¹⁷⁰. » Il est évident qu'on bute ici sur une difficulté considérable : l'harmonisation de la planification nécessaire des ressources et de la décentralisation indispensable de la gestion. Créer des ports autonomes en leur retirant la disposition de leurs recettes était considéré par les milieux portuaires comme une caricature d'autonomie.

411. — Un second projet, élaboré et communiqué en avril 1964 aux milieux intéressés, prévoyait non plus deux mais quatre catégories de droits : un droit annuel sur le navire, articulé en trois taxes ¹⁷¹, un droit de port comprenant trois taxes ¹⁷², une redevance d'équipement des ports de pêche, une redevance d'équipement des ports de plaisance. L'idée d'un fonds commun est abandonnée.

Les droits sur le navire sont évidemment fixés à l'échelon national. Les droits de port comportent des « tarifs de base nationaux, adaptables localement » ; la redevance d'équipement des ports de plaisance comporte un barème national, adaptable localement. La fixation locale des taux serait faite par arrêté ministériel, sur proposition de la collectivité ou de l'établissement public intéressé.

169. E. Letourmy, *op. cit.*, note 1105, p. 1992.

170. *Idem.*

171. Droit de fransisation sur les navires français, droit de passeport sur les navires étrangers, taxe de loyer sur les navires de plaisance loués en France.

172. Navires, marchandises, passagers.

Ce second projet a été mieux accueilli par les milieux portuaires¹⁷³.

412. — Un troisième projet a été présenté à la fin de 1964 ; il constitue une amélioration du précédent. L'examen du projet s'est poursuivi en 1965 et en 1966, une étude comparative étant effectuée à partir des perceptions opérées en 1965. Le principal intérêt de ces examens réside dans le rôle joué par l'Association des grands ports français, qui a servi de point de rencontre aux directeurs de ports autonomes, aux présidents de chambres de commerce, aux directeurs des ministères intéressés, aux députés, et aux juristes de droit maritime, auxquels les projets ont été communiqués. Il faut reconnaître que, dans ces conditions, la notion de « travaux préparatoires » change de signification : limiter les travaux préparatoires aux seuls travaux parlementaires risque de donner une vue singulièrement étriquée du problème en cause¹⁷⁴.

Le troisième projet maintient les dispositions du second, en ce qui concerne le droit sur le navire, affecté entièrement à l'Etablissement national des invalides de la Marine.

Le droit de port ne comprend plus que deux taxes : la taxe sur la jauge, qui est obligatoire, et la taxe sur la marchandise, qui est facultative et éventuelle.

La taxe obligatoire sur la jauge fait l'objet d'un barème national qui peut être augmenté ou diminué sur proposition de la collectivité publique bénéficiaire du droit et qui peut être en particulier diminué suivant l'importance commerciale de l'escale ; sur proposition locale également, l'arrêté institutif peut mettre en partie du droit à la charge de la marchandise.

Le produit du droit revient au port autonome s'il existe ; dans les ports non autonomes, il revient pour 75 % à la collectivité locale et pour 25 % à l'Etat.

La taxe sur les passagers, désormais indépendante du droit de port, est affectée pour moitié à l'Etablissement national des invalides de la Marine et pour moitié à la collectivité locale ou à l'établissement public participant au financement des travaux du port.

La redevance d'équipement des ports de pêche frapperait les produits de la pêche débarqués. Elle pourrait être remplacée par une taxe sur la jauge, solution qui n'est pas heureuse, car elle ne permet pas de faire varier la taxe comme une taxe *ad valorem*.

La redevance d'équipement des ports de plaisance est une taxe de stationnement.

L'une et l'autre de ces taxes sont perçues au profit de la chambre de commerce, de la collectivité locale ou de l'établissement public participant au financement des travaux du port.

Le projet de 1964-1966 est donc beaucoup plus complexe que

173. Association des Grands ports français, 5 mai et 8 juin 1964.

174. Sur ce point, voir M. Rousset, *L'idée de puissance publique en droit administratif français*.

les précédents ; il a servi de base de travail pour l'établissement du projet définitif, nettement plus simple, qui a été déposé au Sénat par le gouvernement le 21 décembre 1966.

413. — Le projet de loi « tend à unifier et à replacer dans un ensemble cohérent les multiples droits et taxes, d'origines diverses, qui frappent les navires et leurs cargaisons dans les ports français. Il traduit également le souci d'alléger les charges actuelles et de les maintenir, pour l'avenir, dans de saines limites ¹⁷⁵ ».

Le principe est posé que les taux des droits de port peuvent varier d'un port à l'autre, mais sous le contrôle gouvernemental : « La diversité des intérêts en jeu et l'incidence du coût des prestations portuaires sur des secteurs essentiels de l'économie nationale largement tributaire de nos échanges maritimes avec l'extérieur conduisent à maintenir dans le projet de loi le principe suivant lequel les droits de port sont soumis à l'approbation ministérielle. Les tarifs applicables dans chaque port seront fixés, sur proposition de la collectivité ou de l'établissement public intéressé par arrêté du ministre de l'Équipement pris après consultation du ministre de l'Économie et des Finances, et, dans les ports non autonomes, du ministre de tutelle de la collectivité ou de l'établissement public ¹⁷⁶ ».

Il n'existe désormais que deux droits : un droit annuel sur les navires et un droit de port. Tous les droits sont éventuels : « ils peuvent être perçus ». Aucune affectation de droit n'est opérée au profit de l'Établissement national des invalides de la Marine : « Les questions relatives à cet établissement sont réglées à part entre les ministères intéressés. »

La volonté de simplification est évidente.

Le droit sur les navires se substitue à l'ensemble des droits et taxes perçus actuellement pour les formalités administratives et dont certains sont irritants (droit de visite de partance, perçu chaque mois à l'occasion de la visite), ou ont des répercussions fâcheuses sur le trafic (droit de timbre sur les connaissements).

Le droit de port comprend quatre taxes pour les navires de commerce (jauge et, éventuellement, stationnement, marchandises

175. Loi et exposé des motifs. *Travaux préparatoires* : Sénat, 1^{re} session 1966-1967, projet de loi n° 200. Rapport de M. Lachèvre, au nom de la Commission des finances, n° 249 ; avis de la Commission des affaires économiques, n° 240. Discussion et adoption le 25 mai 1967, *J.O.* n° 285, p. 480 à 499. Assemblée nationale, projet de loi adopté par le Sénat, n° 221. Rapport de M. Rivain au nom de la Commission des finances, n° 425. Avis de la Commission de la production, n° 429. Discussion et adoption le 16 novembre 1967. Sénat, projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 29 (1967-1968). Rapport de M. Lachèvre, au nom de la Commission des finances, n° 59. Discussion et adoption le 14 décembre 1967. Loi 67-1175 du 28 décembre 1967, *J.O.*, p. 12858.

176. Cf. projet de loi ; art. 12.

et passagers), une taxe sur les navires de pêche et une taxe pour les navires de plaisance et de sport.

La taxe sur la jauge et la taxe de stationnement, à taux variables, sont à la charge de l'armateur ; la taxe sur les marchandises, à taux variable, est à la charge des marchandises ; la taxe sur les passagers, à taux uniforme pour tous les ports, est à la charge de l'armateur.

La taxe sur les navires de pêche est dite « redevance d'équipement des ports de pêche » ; elle est fixée *ad valorem* sur le produit des opérations de pêche maritime.

La redevance d'équipement des ports de plaisance est fixée en fonction de la durée des séjours de ces navires dans les ports.

Le droit annuel sur les navires est perçu au profit exclusif de l'Etat.

Toutes les autres taxes, sauf la taxe sur les passagers, sont perçues « au profit des collectivités locales ou des établissements publics participant au financement des travaux du port ». Mais « les collectivités, établissements publics et autres organismes gérant des ports sont tenus d'affecter aux activités spécifiquement portuaires le produit du droit de port qu'ils sont autorisés à percevoir. L'excédent de ce produit par rapport aux dépenses portuaires est versé chaque année à un fonds spécial de réserve ouvert dans la comptabilité de ces collectivités, établissements publics ou organismes. De même, un système de répartition des produits des taxes est prévu, qui permet en particulier aux ports d'attache des navires débarquant leur pêche dans un autre port de récupérer une partie du montant des taxes perçues dans le port de débarquement.

La taxe sur les passagers est perçue à concurrence de 75 % au profit des collectivités locales ou des établissements publics participant au financement des travaux du port, et à concurrence de 25 % au profit de l'Etat.

Lorsque les taxes sont perçues au profit d'un port autonome, elles sont affectées à l'ensemble des dépenses de ce port.

414. — Le projet de loi a été voté par le Sénat le 25 mai 1967. Quelques difficultés se sont élevées, du fait du caractère fiscal du droit sur les navires, qui remplace les anciens droits de navigation et non pas les droits de port. Voyant dans ce droit un impôt, le Sénat a exigé, pour le principe, que son taux soit fixé par le législateur ¹⁷⁷.

415. — Ainsi, lorsque nous notions, dans la première partie de cet ouvrage, qu'il restait à définir une politique portuaire d'en-

177. Sénat, 25 mai 1967, p. 488.

semble et que la réforme du régime de l'autonomie, en 1965, n'était que partielle, nous négligions cette réforme de la fiscalité portuaire qui vient compléter la législation et la réglementation des années précédentes. Le régime juridique des activités portuaires se modernise progressivement, mais nous n'en avons pas étudié tous les aspects : le cadre domanial et le cadre comptable doivent faire l'objet d'autres développements.

CHAPITRE VI

LE CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION

416. — Si les problèmes économiques et financiers dominaient le précédent chapitre, des problèmes sans doute plus spécifiquement juridiques et administratifs seront évoqués dans celui-ci.

Continuant notre analyse des problèmes de gestion posés aux autorités portuaires et dont la solution meuble leur vie quotidienne, nous étudierons ici les biens du port maritime, c'est-à-dire avant tout son régime domanial et son régime budgétaire et comptable.

Or, nous noterons que, si le régime domanial est marqué par le caractère de service public administratif que constitue le port maritime, le régime budgétaire et comptable est fortement influencé par ses activités économiques.

Les deux sections de ce chapitre seront par conséquent intitulées :

Section I : Le régime domanial et la prédominance du droit public.

Section II : Le régime budgétaire et comptable et l'influence du droit privé.

SECTION I

LE REGIME DOMANIAL ET LA PREDOMINANCE DU DROIT PUBLIC

417. — Le port maritime est, soit un service en régie, soit un établissement public ; dans les deux cas, son activité s'exerce sur le domaine public.

On pourrait imaginer que les règles concernant le domaine public : inaliénabilité, égalité des usagers dans l'utilisation, etc.,

trouveraient des assouplissements tirés des nécessités économiques et du caractère industriel et commercial des activités portuaires ; il y aurait alors extension de la notion de domaine privé et recul concomitant du régime de la domanialité publique.

Au contraire, la notion de domaine public conserve une importance primordiale dans le régime des biens du port maritime. Ceci apparaîtra dans deux paragraphes :

§ 1. — La nature du domaine portuaire.

§ 2. — Le régime juridique du domaine portuaire.

§ 1. — *La nature du domaine portuaire.*

418. — Passant du général au particulier, nous étudierons (A) le problème d'ensemble de la domanialité portuaire, applicable à tous les établissements, puis (B), le problème particulier aux ports autonomes.

A. — PORT MARITIME ET DOMANIALITE

419. — Le port maritime est, comme nous l'avons vu dans l'introduction de cette thèse, un point du rivage maritime aménagé par l'homme pour recevoir des navires et permettre leurs opérations commerciales. Cette définition, qui, au point de vue domanial, suffit, met en valeur deux éléments : un élément naturel, qui est le point choisi pour établir le port, et un élément artificiel, qui est l'aménagement de ce point.

420. — Le point choisi sera le plus souvent un havre ou une rade, mais ceci est de moins en moins obligatoire : les techniques modernes de navigation amènent désormais la création de ports en pleine mer, constitués par un ensemble de bouées ou un îlot d'amarrage pour grands pétroliers ; l'abri est précaire, mais l'aménagement ne fait pas de doute et c'est l'aménagement qui fait le port, non l'abri : la preuve en est que le Code civil distingue entre les havres et rades d'une part, les ports d'autre part¹.

Le havre et la rade font partie du domaine public naturel et, s'ils ont été ainsi classés, explique M. Juret, c'est pour en faciliter la police².

421. — Par contre, « le domaine public artificiel comprend essentiellement les ports... de commerce avec leurs dépendances, immédiates et nécessaires : digues, jetées, môles, phares, quais, bouées, balises, etc³ ».

1. Article 538, C. civ.

2. *Op. cit.*, p. 63.

3. Dufau, *Jurisqueleur*, fascicule 405, n° 17.

Les bassins à flot font partie du domaine public (C.E. ministère des travaux publics, 6 avril 1900 ⁴) ce qui pose le problème du fond de la mer dans les ports. Concluant sur l'arrêt Piccioli du 17 janvier 1923 ⁵, le commissaire du gouvernement Corneille ⁶ estimait que les terrains du fond du port étaient la propriété de la personne morale qui possédait le port, propriété grevée, comme l'eau, d'une servitude de jouissance commune. Cette présomption de domanialité était tirée, entre autres causes, du régime de police applicable : l'énumération des contraventions de police maritime comprenant les extractions de galets et de sable que la jurisprudence du conseil d'Etat considère comme des occupations du domaine public ou des anticipations sur ce domaine, il faut conclure à la domanialité implicite du fond.

Cette construction doctrinale n'est plus nécessaire dès lors que le législateur a, par l'article 1^{er} de la loi du 28 novembre 1963 ⁷, incorporé le sol et le sous-sol de la mer territoriale au domaine public maritime. Mais elle a eu le mérite d'ouvrir la voie, précisément, à l'intervention législative.

Font encore partie du domaine public les passes et chenaux d'accès (C.E., 11 décembre 1912, Gaspard Worms ⁸), les quais du port (C.E., 14 juin 1901, ville de Bordeaux ⁹) et les engins d'amarrage (C.E., 21 mai 1913, Mac Kenna ¹⁰). Tous ces ouvrages forment les éléments indissolubles et nécessaires du port, et ne peuvent en être séparés. A ce sujet, Jansse ¹¹ écrit qu'il faudrait distinguer dans les ports un domaine public par nature composé de ce que nous avons plus haut qualifié d'infrastructure de base et d'infrastructure d'équipement, qui auraient toujours été considéré comme faisant partie du domaine public, et un domaine public en quelque sorte adventice ; celui-ci serait formé par la superstructure du port, les immeubles nécessaires à son exploitation, qui n'est considéré comme domaine public que depuis l'époque récente où l'exploitation des ports a été organisée en service public.

Ce serait le cas des docks et hangars (C.E., 29 mars 1933, Worms ¹²), des outillages de manutention (C.E., 25 avril 1934, compagnie havraise et péninsulaire ¹³) (C.E., chambre de commerce de La Rochelle, 23 mai 1960 ¹⁴). Le conseil d'Etat a tiré en particulier du fait que les contrats de concession stipulaient que les installa-

4. Lebon, p. 292.

5. S. 1925.3.17, note Hauriou.

6. D. 1923.3.29.

7. G. Dupouy, « Extensions du domaine public maritime », *Revue administrative*, 1966.414.

8. Lebon 1912, p. 658.

9. Lebon, p. 545.

10. Lebon 1913, p. 553.

11. *Op. cit.*, p. 42.

12. Lebon, p. 377.

13. Dor, *Le Droit maritime français*, 12.150.

14. Lebon, p. 356.

tions devaient faire retour à l'Etat en fin de concession cette conséquence qu'elles dépendaient du domaine public dès leur achèvement (C.E., 22 novembre 1929, Chambre de commerce de Nantes ¹⁵).

En ce qui concerne les phares et balises et autres établissements, de signalisation maritime, la jurisprudence a d'abord hésité (C.E., 23 février 1883, Volling) puis s'est fixée en faveur de la domanialité publique (nombreux arrêts depuis C.E., 22 juillet 1898, Provins ¹⁶). Nous pensons que cette domanialité ne fait pas de doute, mais que, les installations en question n'étant jamais remises aux ports autonomes ¹⁷, et étant d'ailleurs souvent isolées en mer ou sur terre, ne peuvent être considérées comme les dépendances « immédiates et nécessaires » des ports maritimes, suivant l'expression de M. Dufrau. Elles n'empruntent pas leur domanialité au port maritime : elles font partie du domaine public par leur affectation propre au service public que constitue le balisage maritime.

Par contre, la doctrine place dans le domaine privé tout ce qui sert aux besoins internes de l'administration du port, logements du personnel, bâtiments d'administration, « sauf classement formel, les englobant dans les autres installations domaniales par leur affectation ¹⁸ ». Mais nous ne sommes pas sûrs de la valeur de l'argument, car on voit mal comment un immeuble d'administration, sis au milieu du port maritime, pourrait échapper à la domanialité publique et à ses conséquences. Nous pensons que doivent être considérés comme faisant partie du domaine public tous les immeubles portuaires compris dans le périmètre de délimitation du port et chaque fois que ceux-ci font corps avec l'ensemble des quais, plans d'eau et terre-pleins qui constituent l'essence même du port maritime.

422. — Le problème de la domanialité ne se poserait alors qu'en ce qui concerne les biens affectés au port maritime et s'en trouvant géographiquement séparés, ou les terrains des zones industrielles portuaires. Ces terrains sont-ils affectés au service public et ont-ils reçu un aménagement spécial ? Faut-il étendre la jurisprudence « société Le Béton » des ports fluviaux aux ports maritimes ¹⁹ ?

La jurisprudence a d'abord refusé la domanialité publique à certains terrains dépendant du port autonome de Bordeaux au motif qu'ils n'avaient jamais reçu d'affectation publique (C.E., 30 mai 1951, Sempé ²⁰). Mais cette solution semble devoir être abandonnée

15. Lebon, p. 1015.

16. Lebon, p. 578.

17. Décret du 13 novembre 1924, art. 4.

18. Jansse, *op. cit.*

19. D. 1956.681, concl. Long ; R.D.P. 1957.310, concl. Long ; J.C.P. 1957.II.9765, note Blaevot. A.J. 1956.II.472 et 488, conclusions Long, chronique Fournier et Braibant ; R.A. 1957.131, note Horise.

20. Lebon, p. 297.

dès lors qu'on ne peut imaginer que les terrains d'un port se trouvent ailleurs qu'à proximité de celui-ci. Ils constituent avec le port un ensemble indispensable qui ne pourrait être remplacé sans inconvénient par aucun autre²¹. L'aménagement spécial est ici constitué par la disposition géographique des terrains, et les règles de la domanialité s'harmonisent « avec la conception moderne du port considéré comme l'ensemble des terrains qui, bien situés au nœud des communications maritimes et fluviales, ferroviaires et routières, et desservis en énergie, constituent le siège idéal pour l'exploitation d'installations industrielles²² ».

Cette notion d'aménagement spécial a été récemment critiquée et M. Sandevour a proposé, non pas « un critère d'ordre principalement intellectuel ou théorique, mais un critère sociologique²³ ». D'après cet auteur, il faudrait tenir compte « de l'utilité du bien pour les individus... » « L'élément primordial, l'élément premier, qui doit intervenir comme facteur déterminant de toute solution, c'est l'élément humain... l'homme lui-même, la sauvegarde et le bien-être de l'ensemble des administrations considérées en tant qu'individus, l'intérêt public présenté par cette sauvegarde d'un assemblage humain. »

Les exemples suivants sont fournis par M. Sandevour : les manuels d'une bibliothèque, considérés comme appartenant au domaine privé, seraient classés dans le domaine public, à cause de leur caractère indispensable pour le chercheur, dont l'étude s'étend à toutes les éditions successives d'un ouvrage, même à celles qui paraissent périmées au profane.

De même, les terrains de sport des petites communes, « champs restés à l'état naturel et que l'on a simplement munis d'installations sommaires et rapidement démontables », classés dans le domaine privé en application du critère de l'aménagement spécial²⁴ prendraient place dans le domaine public, car ils sont le lieu de réunion habituelle et normale des sportifs de la commune à qui ils sont affectés. S'agissant des promenades publiques, « il ne faut pas laisser la technique juridique prendre la place de l'élément humain des problèmes », mais « ce qu'il faut avant tout, c'est tenir compte des besoins et des désirs des individus » : suivant le rôle joué par la promenade dans une localité peu aérée ou dans une autre, elle sera ou ne sera pas une partie intégrante du domaine public. Ainsi la démarche utilisée dans la recherche du critère de la domanialité n'est pas orientée autour de l'idée d'aménagement, mais autour de l'idée de but ; la notion d'affectation doit reprendre son rôle et régner « indépendamment de toute idée d'aménagement ».

21. Waline, *Mutations domaniales*, 1925, p. 45.

22. Long, Weil et Braibant, *Grands arrêts*, 1962, p. 460.

23. « La notion d'aménagement spécial dans la détermination du domaine public », A.J.D.A. 1966, p. 84-103.

24. C.E., Ville de Toulouse, A.J.D.A. 1961, p. 469, conclusions Bernard, chronique Galabert et Gentot.

La thèse de M. Sandevor est extrêmement séduisante et son auteur entend réagir contre les excès du rôle accordé à la notion d'aménagement spécial. Il n'ignore pas que la jurisprudence n'est pas simple et que la réalité « est plus complexe encore » : obligé de se plier aux changements d'une activité en perpétuelle évolution, « le juge administratif ne peut pas s'accommoder de théorie trop rigide ».

423. — Nous ne pouvons accepter telles quelles les conclusions de ce savant auteur, et ce, pour plusieurs raisons.

Il nous paraît tout d'abord inexact de placer l'individu ou le particulier au centre de la théorie du domaine public. C'est le service public, l'administration au sens organique du mot, qui se trouve le plus souvent en contact direct avec le domaine et l'individu n'est pas le premier « sujet » du droit administratif comme il n'est pas sujet du droit international. Le droit administratif est avant tout le droit du service public et de l'administration.

De même, voir le droit administratif à travers le contentieux, c'est risquer d'en prendre une vue singulièrement étriquée. Le droit administratif est d'abord la loi de l'administration, le guide quotidien de l'administrateur actif. D'une définition juridique découlent non seulement des règles de compétence et des indications pour le juge, mais des règles d'action pour l'administrateur, qui doivent être aussi simples et aussi aisées à généraliser que possible. Certes, l'administration, comme le juge doit savoir se plier « aux changements d'une activité en perpétuelle évolution », mais la différence essentielle entre l'action du juge et celle de l'administrateur est que la première est discontinue cependant que l'autre est quotidienne : la jurisprudence évolue par bonds séparés par de larges intervalles de temps qui se situent entre deux contentieux de nature semblable²⁵ ; l'action de l'administrateur est quotidienne et ne peut se satisfaire d'une évolution lente et nuancée, avec des retours en arrière et de longues réflexions. Le citoyen est rarement un justiciable, il est tous les jours un administré ; autant que des règles justes, et sans doute plus, il demande des règles claires et compréhensibles.

Or, le critère de la domanialité, fondé sur l'affectation et sur l'aménagement spécial, s'il n'est pas parfait, possède un certain nombre de qualités et en particulier celle d'être aisément compréhensible pour l'usager comme pour le fonctionnaire : une grue dans un port reste une grue dans un port, et, une fois classée dans le domaine public, il semble logique de l'y laisser, sans avoir à se poser la question de savoir si elle correspond aux désirs et aux besoins des individus, dont les réactions subjectives varient dans le temps, suivant de près la réalité humaine et, pour cette raison, sont difficilement généralisables. Nous croyons que la technique juridi-

25. S'agissant des ports, cinq ans se sont écoulés entre l'arrêt Sempé et l'arrêt Société Le Béton.

que doit prendre le pas sur l'élément humain des problèmes, car le droit administratif est, pour l'administrateur et pour l'usager, une technique de relations entre les hommes et l'organisation de l'Etat.

L'application d'un critère sociologique présenterait les mêmes inconvénients que le juge que pour l'administrateur, et ce qui serait gagné sur le plan de la justice, serait perdu sur le plan de la sûreté des relations juridiques. Ainsi s'est dilué le concept de service public dans la notion purement sociologique de service public virtuel ou de service matériel ; le droit est une science avant tout normative, la sociologie décrit des phénomènes sociaux. Il ne s'agit pas de nier les rapports entre l'une et l'autre de ces sciences, mais de refuser une assimilation dans laquelle le droit administratif perdrait sa nature et, ce qui est plus grave, sa raison d'être.

424. — Cependant l'administration semble parfois hésiter à appliquer intégralement la jurisprudence « Le Béton » et à classer automatiquement les zones industrielles portuaires dans le domaine public ; mais il est juste de noter que le problème est en cours d'examen à l'occasion de l'établissement de l'inventaire du domaine des nouveaux ports autonomes.

A Dunkerque, on considère ²⁶ que sont classés dans le domaine public « les terrains, plans d'eau, ouvrages et immeubles affectés à l'usage public », c'est-à-dire dont l'accès est libre ou l'usage d'intérêt général (bassins, plan d'eau divers, quais écluses, terrains, routes, terre-pleins, etc.) ; dont l'utilité et l'usage ont un caractère public (hangar, outillages, terrains, terre-pleins, plans d'eau concédés ou amodiés, voies ferrées, etc.) ; affectés à une activité portuaire ou para-portuaire, même si l'occupation est privative de l'usage public.

Les terrains industriels sont classés dans cette dernière catégorie et la jurisprudence « société Le Béton » est donc exactement appliquée.

Par contre, sont classés dans le domaine privé, outre ceux réservés à l'exercice de l'activité de l'administration portuaire, tels que bureaux, ateliers, hangars et magasins nécessaires à ses services, les terrains et immeubles dont la destination ou l'utilisation publique n'est pas établie, au sens où ces caractères sont définis dans la catégorie précédente : « Il s'agit là essentiellement des terrains et immeubles conservés dans l'attente de leur aliénation ou de ceux qui, après acquisition, sont réservés en vue d'une installation nouvelle, d'une extension d'installations existantes ou d'un aménagement destiné à les rendre propres à une utilisation publique. »

A Nantes, on estime « appliquer rigoureusement la jurisprudence du conseil d'Etat ²⁷ » ; en ce qui concerne les zones industrielles « la réponse est simple en ce sens que les zones industrielles ont fait l'objet d'une décision explicite de classement dans le domaine

26. Lettre de la Direction du port de Dunkerque, 9 février 1967.

27. Note fournie par le port autonome de Nantes, janvier 1967.

public maritime artificiel et de délimitation comme terre-pleins portuaires », que ces surfaces ont été aménagées ou non. Il nous semble que sur ce point la jurisprudence du Conseil d'Etat n'est peut-être pas exactement suivie, car elle attache désormais beaucoup plus d'importance au critère tiré de l'affectation qu'à celui tiré de la décision de classement ²⁸.

A Marseille, par contre et bien qu'aucune décision définitive n'ait été prise, on estime que « pourront faire partie du domaine privé, donc aliénables sous forme de vente pure et simple, ou sous forme de bail emphytéorique, tous les terrains de dépôt permanent de stocks ou ceux où devront se construire les usines ²⁹ ». Il y a visiblement une hésitation à introduire dans le domaine public les 6 000 ha des installations industrielles du golfe de Fos, qui vont couvrir une surface douze fois supérieure à la surface du port de Marseille, et l'arrêt « Société Le Béton » risque d'avoir des conséquences inattendues, par suite de la dimension considérable des zones industrielles portuaires.

B. — PORT AUTONOME ET DOMANIALITÉ

425. — La loi du 12 juin 1920 décidait que « le port et ses dépendances continuent à faire partie du domaine public de l'Etat », disposition qui levait toute ambiguïté en ce qui concerne les passes et les accès, car, en même temps, la loi précisait que « la circonscription du port comprend les accès maritimes de l'établissement ».

Les droits et obligations de l'Etat, en matière de domanialité, étaient conférés au port autonome dans les mêmes conditions qu'aux administrations de chemins de fer ; nous avons vu que cette disposition était une survivance des premiers projets d'autonomie, autonomie totale d'établissements concessionnaires dans les mêmes conditions que les compagnies ferroviaires.

Le décret d'application, du 23 septembre 1921, ne contient aucune disposition concernant le domaine, sauf les dispositions de l'article 3 sur la notice sur laquelle portera l'enquête précédent la création du port : cette notice renferme tous les renseignements nécessaires pour définir la consistance de l'établissement maritime à créer et les conditions financières de la remise des installations à la nouvelle administration...

De ce silence, comme de la disposition générale figurant à l'article 1^{er}, on pourrait déduire que la totalité du domaine du port est publique. Mais le port est-il propriétaire de ce domaine ? Aucun auteur n'a répondu à cette question ni véritablement abordé le problème ³⁰.

28. C.E., 15 juin 1932, Dame Lafitte, Lebon, p. 587.

29. Lettre de la Direction du port autonome de Marseille, 23 janvier 1967.

30. Thèses Sauvage, Le Marhadour, Pagès, etc.

426. — La création du port de Bordeaux fournit sur ce sujet le maximum de renseignements, grâce à l'ouvrage de M. Huyard³¹.

Le projet de notice établi par la commission d'études indique que l'Etat remet au port autonome les terrains du domaine public compris dans les limites du port autonome, ainsi que les terrains du domaine privé affectés au service maritime de la Gironde, avec les constructions ou installations qu'ils comportent, dans les limites susvisées.

On remarque déjà ici une première contradiction : si ces terrains sont affectés à un service public administratif comme le service maritime des Ponts et Chaussées et s'ils ont fait l'objet d'un aménagement spécial, il n'y a aucun doute qu'ils doivent faire partie du domaine public. De toute façon, en application de la loi, ils doivent faire partie désormais de ce domaine, à moins qu'on n'interprète l'article 1^{er} de la loi comme signifiant que les terrains appartenant au domaine public ne seront pas déclassés du fait de leur transfert au port autonome. Mais, dans ce cas, on doit regretter que la loi ne fasse pas allusion à un domaine privé, et la rédaction de l'article 1^{er} aurait dû être : « Les terrains transférés au port autonome continuent à faire partie du domaine public et du domaine privé de l'Etat³². »

La notice précise ensuite que « les quais, écluses, forment le radoub, bâtiments à usage de bureaux, ateliers, hangars, etc. appartenant au service maritime des Ponts et Chaussées » sont remis à l'établissement public ; là encore, aucune différence n'est faite entre domaine public et domaine privé, alors que les immeubles visés se répartissent certainement entre les deux catégories. Il y a du reste impropriété de termes, car les immeubles du domaine « n'appartiennent » pas aux services, qui n'en sont qu'affectataires.

La Chambre de Commerce de Bordeaux remet au port les outillages à elle concédés « ou lui appartenant » établis sur le domaine public ou en dehors.

Les remises sont faites gratuitement ; le port est, au jour de l'application du régime de l'autonomie, purement et simplement substitué aux cédants dans toutes les charges incombant à ces derniers et dans tous les avantages qui lui reviendraient.

427. — Le rapport établi par l'Inspecteur général des Ponts et Chaussées sur le projet de notice³³ n'apporte pas d'éclaircissements.

Par contre, le conseil général des Ponts et Chaussées introduit certaines nuances dans ses conclusions sur le projet de notice : « Il ne sera pas question d'incorporation, mais seulement de remise au port autonome de matériel, ainsi que d'appareils et d'installations d'outillage », ce qui signifierait que le conseil général repousse l'idée

31. *Vers l'autonomie des ports de commerce*, 2 vol., 1925.

32. Huyard, *op. cit.*, p. 200.

33. Chambre de commerce de Bordeaux, 17 octobre 1923.

d'une propriété du port sur les biens transmis ; mais il aurait été préférable d'utiliser le terme « affecter » plutôt que le terme « remettre », car la remise semble bien avoir pour conséquence le transfert de propriété ; le décret du 23 septembre 1921 emploie du reste ce terme.

De même, le conseil général des Ponts et Chaussées avait proposé qu'« il soit dressé un inventaire descriptif et estimatif du matériel à remettre tant par l'Etat que par la Chambre de commerce à l'établissement autonome, à charge pour ce dernier de l'entretenir et de le remplacer après usure ». Cette disposition exclut tout idée de propriété de l'établissement autonome sur son matériel. S'il doit l'entretenir ou le remplacer (ce qui peut du reste être inutile, car le matériel technique se démode ou devient sans emploi et le remplacement n'a alors aucun sens), c'est qu'il doit pouvoir le présenter et le remettre de nouveau à l'Etat. Il n'est donc pas propriétaire avec droits d'usus, et d'abus.

La Chambre de commerce de Bordeaux ne s'y est pas trompée. Elle a conclu que « ces dispositions ne tendent rien moins qu'à modifier profondément le statut juridique et administratif du matériel en cause... » « Si nous donnons à ces exigences toute leur portée et si nous cherchons à quelles conséquences logiques on est conduit dans la pratique, à les vouloir satisfaire, on est amené à considérer qu'elles ne peuvent se concevoir que dans le cadre d'un système laissant aux cédants la propriété de l'outillage et des installations remis, l'établissement autonome demeurant comptable de ce matériel, qu'il doit représenter en nature ou en valeur, au cas d'abandon du bénéfice de la loi de 1920. »

Or, la Chambre de commerce pouvait faire valoir que telle n'était pas la pensée du législateur. Elle notait que l'article 18 de la loi du 12 juin 1920 prévoyait « la dévolution des biens de l'établissement public supprimé » en cas de suppression du régime de l'autonomie ; or, cette disposition n'avait de signification que si le port autonome était propriétaire de ses biens, car, « dans toute autre hypothèse, le législateur aurait simplement stipulé (*sic*) que chacune des parties cédantes reprenait la disposition de ses biens propres ³⁴ ».

De même, le conseil d'administration du port statuant définitivement sur tout ce qui concerne l'outillage, on ne pouvait lui imposer d'avance des décisions dans ce domaine, décisions qui, comme nous le notons plus haut, peuvent se révéler inopportunes. Il serait inexact, du reste, de traiter en matière d'outillage le port autonome comme un concessionnaire ordinaire, puisque son conseil d'administration est souverain ; nulle part la loi de 1920 n'emploie les termes « outillage concédé », mais le seul terme d'outillage ; cette souveraineté du conseil est de même difficilement conciliable avec la notion restrictive d'affectation.

34. Du 8 mars 1924.

428. — Un second projet de notice est ensuite rédigé par la Commission d'étude, qui diffère du précédent par une modification des termes impropres que nous avons relevés ci-dessus, mais qui refuse d'accepter la procédure d'inventaire (autre que purement descriptive) et les règles de remplacement prévues par le conseil général des Ponts et Chaussées. Il existe en outre des différences de termes d'un article de la notice à l'autre.

Les ouvrages des ports sont « remis » au port autonome; l'outillage appartenant à l'Etat « et géré actuellement par l'Office national de la Navigation » est remis gratuitement » et le port autonome « entre gratuitement en possession » de ce matériel. La Chambre de commerce « remet à titre onéreux » la totalité d'une de ses halles métalliques : cette halle « sera ainsi retranchée de la concession accordée à la Chambre de commerce par le décret du 19 juillet 1878 ».

Le ministre a accepté sous cette forme le projet de notice et le problème de la restitution éventuelle de l'outillage n'a plus été soulevé, ce qui semble indiquer que le conseil général des Ponts et Chaussées s'est rallié à la thèse de la Chambre de commerce, impliquant la propriété du port autonome sur les biens du domaine.

Le Conseil d'Etat a fourni un avis dans une note collective du 30 octobre 1924³⁵ : « Il a semblé nécessaire au conseil de faire une distinction très nette dans les terrains remis par l'Etat au port autonome, entre les immeubles selon qu'ils dépendent du domaine public ou du domaine privé. A cet effet, le Conseil a introduit la discrimination des deux domaines, dans l'article 4 relatif à la remise des ouvrages par l'Etat et dans l'article 12 concernant l'établissement d'un inventaire descriptif des terrains et immeubles compris dans la remise. En outre, par analogie avec l'obligation impartie, dans l'article 2, au port autonome, de ne déclasser ou de ne désaffecter les immeubles du domaine public qu'après accord entre le ministre des Travaux publics et le ministre des Finances, il est prévu, à la fin de ce même article 2, que l'autorisation des deux ministres serait nécessaire pour l'aliénation des immeubles du domaine privé. »

Les articles 2, 4 et 13 du décret du 13 novembre 1924 sont conformes à l'avis du Conseil d'Etat.

L'article 2 concerne les terrains du domaine public et du domaine privé inclus dans la circonscription du port par la création de celui-ci ; ces terrains continuent à faire partie de ce domaine après leur remise au port autonome et celui-ci ne peut désaffecter ces terrains sans accord avec les ministres intéressés ; les terrains dépendant du domaine privé ne peuvent être aliénés ou faire l'objet de baux de plus de treize ans sans autorisation ministérielle.

L'article 4 concerne la remise « gratuite » des terrains visés à

35. Huyard, *op. cit.*, p. 403.

l'article 2, « qui ne modifie pas le statut légal des terrains en ce qui concerne la police de la conservation », ce qui confirme que les terrains du domaine public continuent, après la remise, à faire partie de ce domaine. Par contre, rien n'est précisé en ce qui concerne les acquisitions nouvelles de l'établissement, sur ses fonds propres, après l'instauration du régime d'autonomie. On peut supposer qu'il peut acquérir des terrains qui feront partie du domaine public ou privé, non de l'Etat, mais de l'établissement, mais on peut aussi admettre que ces biens appartiendront au domaine public ou privé de l'Etat et seront simplement administrés par le port, ce qui serait en harmonie avec les dispositions de l'article 3 de la loi du 12 juin 1920 : « Le port et ses dépendances continuent à faire partie du domaine public et privée de l'Etat. »

L'article 10 concerne la remise des outillages de l'Etat.

L'article 12 précise que « lors de chacune des remises prévues, aux articles 4, 9 et 10, il sera dressé un inventaire descriptif... divisé en deux parties relatives, l'une au domaine public, l'autre au domaine privé. En l'absence d'autres dispositions et compte tenu de celles de l'article 2 de la loi, nous pensons qu'il s'agit dans tous les cas du domaine public et privé de l'Etat et non du domaine du port.

429. — La loi du 16 avril 1924 créant le port de Strasbourg distingue dans son article 9 « le domaine public géré par le port autonome » et « le domaine privé du port autonome », ce qui est sans ambiguïté. Le décret du 13 novembre 1924 concernant le port autonome du Havre est rédigé dans les mêmes termes que celui concernant le port de Bordeaux.

430. — En résumé, le régime des biens des ports autonomes de la loi de 1920 est un régime hybride qui présente les caractéristiques suivantes :

a) Le port gère le domaine public et privé de l'Etat qui lui est affecté ; il peut aliéner le domaine privé, mais doit obtenir une autorisation pour le faire lorsqu'il s'agit de terrains ;

b) Le port possède un domaine privé mobilier, dont il dispose ;

c) Le port peut procéder à la désaffectation, au déclassement, puis à l'aliénation du domaine public, dès lors qu'il ne s'agit pas de terrains. Cela vise en particulier les outillages qui doivent être renouvelés et dont nous avons vu qu'ils étaient classés, par la jurisprudence, dans le domaine public.

431. — M. Waline avait tiré des termes de l'article 2 de la loi du 12 juin 1912 cette conséquence que le port autonome était établissement concessionnaire et non propriétaire du domaine³⁶. Le port autonome et l'Etat auraient donc été dans leurs rapports, dans la situation juridique d'un concessionnaire et d'un concédant. Mais,

36. *Mutations domaniales*, p. 66.

en même temps, analysant les droits qui s'exercent sur le bien affecté, M. Waline pose les questions suivantes : « Qui entretiendra l'immeuble ? Qui sera responsable des dommages qu'il causera ? Qui en percevra les revenus ? Dans quel patrimoine tombera sa valeur vénale ? Or, il y a un lien entre toutes ces réponses. Ne peut-on donner le nom de propriété à l'ensemble des quatre notions juridiques solidaires : obligation d'entretien, responsabilité, perception des revenus, droit sur la valeur vénale³⁷ ? »

En fait, nous ne pensons pas que les rapports entre l'Etat et le port autonome soient ceux d'un concédant et d'un concessionnaire : il faut répéter ici que l'article 2 de la loi de 1920 est une survivance de la doctrine consulaire de l'autonomie et que sa rédaction a abusé les auteurs qui en ignoraient l'origine. Si le port autonome était un concessionnaire, il serait un concessionnaire sans cahier des charges, sans que la durée de la concession soit fixée, sans que les conditions du retour de la concession au concédant soient établies. Le concessionnaire de service public existe indépendamment de l'Etat ; il est lié à celui-ci par des conventions ; les rapports entre l'Etat et le concessionnaire sont contractuels. Au contraire, le port autonome, création de l'Etat, est vis-à-vis de lui dans une situation « statutaire et réglementaire ». Nous pensons que l'Etat lui a confié l'administration et la jouissance d'une partie du domaine dont lui-même conserve la propriété éminente.

432. — S'agissant des acquisitions sur fonds propres du port, il faut encore distinguer entre domaine public et domaine privé.

La doctrine admet généralement que les établissements publics ne peuvent être propriétaires d'un domaine public³⁸. En ce qui concerne le domaine privé, nous pensons qu'il appartient au port, les terrains faisant partie du domaine privé de l'Etat au moment de leur incorporation au port restant par contre dans ce domaine.

433. — La loi 65-491 du 29 juin 1965 et les décrets pris pour son application ont considérablement éclairci le problème.

Toute référence au régime des compagnies de chemin de fer a disparu de la loi : l'article 2 de celle-ci décide que « le port est chargé de la gestion du domaine immobilier qui lui est affecté ».

Le port reçoit des Chambres de commerce, gratuitement, les terrains et outillages des concessions et services organisés, les terrains, bâtiments, matériels et approvisionnements nécessaires à la gestion de ces services (art. 3, al. 1)... les remises de biens substituent de plein droit le port autonome à l'Etat, aux chambres de commerce... dans tous les avantages de même que dans toutes les charges et obligations attachés aux biens remis (art. 3, al. 7)... les

37. *Idem*, p. 123.

38. Cf. Ch. Blaevot, *Etablissements publics à caractère industriel ou commercial ou régies d'Etat*, D.S. 1949, n° 8.

terrains, surfaces d'eau, ouvrages et outillages ayant à la date de la remise le caractère de domanialité publique le conservent (al. 4)... en matière de domanialité, le port autonome a les mêmes droits et les mêmes obligations que l'Etat (al. 5).

Les modalités d'application de ce régime légal sont fixées par le décret 65-934 du 8 novembre 1965 (art. 28 et 34).

L'article 28 du décret introduit une distinction, attendue, somme toute, depuis 1920, entre trois catégories de biens.

Le port autonome « reçoit l'administration et la jouissance des terrains et surfaces d'eau appartenant au domaine public, compris dans sa circonscription, et des bâtiments et ouvrages maritimes dépendant du domaine public qui existent sur ces terrains et surfaces d'eau » (alinéa I) ; il reçoit également « l'administration et la jouissance des terrains appartenant au domaine privé de l'Etat affectés au service des Ponts et Chaussées et les ouvrages, bâtiments et matériels ayant le caractère d'immeubles par destination et dépendant de ces services » (al. 2) ; il reçoit enfin « la propriété » des autres matériels, mobiliers et approvisionnements des mêmes services.

Ces dispositions sont très importantes, car elles lèvent toute hypothèque et règlent la question de propriété. Le port autonome n'est en aucun cas propriétaire du domaine public ; il n'est pas propriétaire des éléments les plus importants du domaine privé ; il est propriétaire des meubles servant à l'exploitation des deux domaines.

Quant à la disposition de la loi, qui donne au port autonome les mêmes droits que l'Etat, elle s'interprète comme une délégation de pouvoirs.

L'article 30 du même décret contient des dispositions symétriques de celles de l'article 28, mais qui concernent la substitution d'un port autonome du régime de 1965 à un port du régime de 1920, hypothèse qui n'avait pas à être envisagée en 1921.

Le port autonome reçoit l'administration et la jouissance de l'ensemble des terrains et immeubles du domaine public et privé de l'Etat « remis par l'Etat à l'ancien port autonome ou de ceux obtenus par remploi du produit de la vente de biens précédents ». Cette disposition fournit une solution au problème posé par la propriété de la valeur vénale des biens remis à l'établissement. Le statut de 1920 ne déterminait pas clairement si cette valeur entrait dans le patrimoine du port autonome ou dans celui de l'Etat.

De même, le port autonome reçoit la propriété des autres ouvrages, bâtiments, outillages, mobiliers, matériels et approvisionnements, y compris les terrains, bâtiments et matériels ayant le caractère d'immeubles par destination acquis par l'ancien port autonome sur ces fonds propres.

Ces dispositions confirment, nous semble-t-il, que le port autonome n'a jamais reçu la propriété des biens du domaine de l'Etat qui lui ont été remis lors de sa constitution et que, par contre, les biens acquis ultérieurement, entre 1924 et 1965, lui appartenaient.

L'article 31 règle les conditions dans lesquelles est effectué l'inventaire de prise en charge. L'ambiguïté qui résultait de la rédaction de l'article 12 du décret du 12 novembre 1924 disparaît : « Pour les remises effectuées par l'Etat, cet inventaire sera divisé en deux parties relatives la première au domaine public, la seconde au domaine privé. » Ceci signifie que seuls les éléments d'actif remis par l'Etat font l'objet d'une telle classification, ceux remis par les chambres de commerce y échappant.

L'article 32 reprend, en les explicitant, les règles antérieures concernant la gestion des immeubles : « les immeubles remis en jouissance... ne pourront faire l'objet d'un déclassement, d'une affectation ou d'un transfert de gestion à une collectivité autre que le port autonome, d'une aliénation que dans les conditions et suivant la réglementation applicable aux biens de l'Etat ».

Le produit de la vente ou éventuellement l'indemnité de changement d'affectation est encaissé par l'Etat, mais la fraction du prix correspondant à la plus-value apportée à l'immeuble par les aménagements réalisés depuis sa remise au port autonome est répartie entre l'Etat et le port autonome proportionnellement à leur participation respective aux travaux d'aménagement.

L'aliénation des immeubles dont le port autonome est propriétaire est effectuée avec l'accord des ministres de tutelle, mais le produit de la vente est entièrement acquis par le port autonome.

Sur proposition du Conseil d'administration du port autonome, les ministres de tutelle peuvent définir, dans les limites de la circonscription du port, un périmètre à l'intérieur duquel des immeubles affectés au port autonome et dépendant partiellement ou totalement du domaine privé de l'Etat pourront être vendus à charge de réemploi. Le réemploi doit consister en acquisition de nouveaux immeubles.

Les actes d'acquisition en réemploi sont passés par les domaines, les immeubles acquis en réemploi sont réputés pour la totalité appartenir au domaine de l'Etat. En cas de revente ultérieure, le montant de la plus-value résultant des aménagements réalisés est répartie entre l'Etat et le port autonome, et le surplus du prix de vente partagé entre eux proportionnellement à la valeur des contributions respectives apportées au réemploi.

432. — Le régime des biens du port autonome est donc désormais caractérisé par les traits suivants :

1° Le port a l'administration et la jouissance du domaine public de l'Etat affecté lors de la constitution de l'établissement.

2° Le port possède un domaine privé, constitué par des meubles (cas des ports autonomes substitués aux ports non autonomes), par des meubles et des immeubles (cas du port autonome substitué au port autonome). Il acquiert sur ses fonds propres des biens meubles et immeubles qui viennent compléter son domaine privé ; il ne possède pas de domaine public.

3° Lorsque le port apporte des améliorations au domaine public et privé de l'Etat et que ce domaine, déclassé, est aliéné, le port est remboursé de sa contribution à la plus-value de l'immeuble.

§ 2. — *Le régime juridique du domaine portuaire*

433. — Le premier paragraphe de cette section a mis en valeur la « publicisation » du domaine portuaire. Cette publicisation a des conséquences logiques sur le régime juridique du domaine, et, en particulier, sur les occupations domaniales, qui feront l'objet de l'ensemble de ce paragraphe.

434. — L'essentiel de l'étude analytique du domaine portuaire a été fait dans le titre II de cet ouvrage : concessions d'outillages publics, permissions d'outillages privés avec obligation de service public.

Une confusion peut naître du caractère amphibologique du mot « concession » qui signifie, soit « autorisation contractuelle d'occupation du domaine public », pour reprendre l'expression de M. Waline³⁹, soit l'acte par lequel l'autorité publique confie à un particulier l'exécution d'un service public : Concession contractuelle sur le domaine, et concession de service public.

M. de Laubadère opère une nouvelle distinction : « Lorsque le service public auquel est affecté la dépendance domaniale est un service public concédé, on ne trouve en présence d'une utilisation par un particulier... il importe de ne pas confondre cette situation avec celle de la concession domaniale sans service public, ni même avec celle de la concession d'occupation domaniale faite à un concessionnaire de service public, mais sur une dépendance affectée à l'usage de tous⁴⁰ ».

Nous ne pensons pas qu'on puisse considérer le port maritime comme une dépendance domaniale affectée à l'usage de tous ; il est réservé à ses usagers et il est caractéristique que dans la plupart des cas, le public ne soit pas admis à y circuler librement. D'autre part, la grande majorité des concessions de service public portuaire supposent une emprise domaniale importante.

Nous nous trouvons donc, dans les ports maritimes, en présence de divers types d'occupations du domaine :

1° Des concessions d'outillage public et de service public, avec autorisation contractuelle d'occupation du domaine public ou concession. Ces concessions sont accordées par arrêté, sur la demande du concessionnaire, ou précédées d'une convention entre le concédant et le concessionnaire, suivie d'un arrêté de concession. Dans la première hypothèse, la forme de l'acte rapproche la concession

39. *Traité de droit administratif*, 1961, p. 881.

40. *Traité élémentaire*, t. II, 1965, p. 173. *Idem*, Waline, *op. cit.*, p. 882, n° 1561.

de la permission de voirie avec obligation de service public⁴¹ ; dans la seconde hypothèse, il s'agit véritablement d'une concession.

La première hypothèse est l'hypothèse normale ; nous avons vu que la seconde concerne les ensembles portuaires importants tels que les ports de plaisance ou les concessions d'établissements portuaires.

2° Des autorisations d'outillage privé avec obligation de service public, avec ou sans autorisation contractuelle d'occupation du domaine public. Dans le premier cas, il s'agit de permissions de voirie ; dans le second d'autorisations de stationnement. En effet, la permission de voirie suppose une emprise dans le sol ou le sous-sol domanial ; l'autorisation de stationnement est au contraire suffisante lorsqu'un outillage mobile est seulement nécessaire aux activités de l'usager.

3° Des autorisations contractuelles d'occupation du domaine public sans outillage : stockages de marchandises.

437. — On s'est posé la question de savoir si les concessions d'outillage public et les permissions d'outillage privé avec obligation de service public avaient bien pour conséquences l'exécution d'un service public, s'agissant des opérations commerciales de chargement et de déchargement des navires.

Longtemps après la rétrocession de la concession municipale à la Compagnie des Docks de Marseille, Drujon écrit : « Peut-on considérer l'exploitation d'un dock-entrepôt comme un service public ? Pour une certaine catégorie d'opérations, celles qui se rattachent à l'entrepôt de douane, la question ne paraît pas faire de doute : le concessionnaire gère certainement un service public. Mais ce n'est là qu'une partie de sa tâche : pour toutes les opérations de manutention et de magasinage libre, il faut reconnaître qu'en elles-mêmes elles ont un caractère purement commercial ; elles tendent à un but économique, procurer de la richesse privée, elles ne visent pas à la satisfaction d'un besoin public⁴². »

A la même époque, le Conseil d'Etat est très prudent dans ses définitions des services publics portuaires. De l'arrêt du 11 janvier 1889, déjà cité⁴³, on peut tirer cette conclusion que la manutention et la garde des marchandises, non confiées à la Chambre de commerce, ne constituent pas les éléments d'un service public.

Puis, à partir de 1900 et jusqu'en 1950, de nombreux ports d'outre-mer, réduits souvent à un wharf, sont exploités en régie par l'Administration, qui assure le chargement et le déchargement des navires.

Cela ne suffit pas à faire de ces opérations un service public par nature : il s'agit d'un service public occasionnel qui n'est assuré par

41. Waline, *op. cit.*, p. 880.

42. *Op. cit.*, p. 45.

43. Compagnie des Docks de Marseille, S. 1891.III.4.

la puissance publique que dans la mesure où les entreprises privées sont défaillantes. Il est notoire que les nombreuses décisions judiciaires qui ont réglé les litiges nés de ces exploitations⁴⁴ commerciales n'ont pas mis l'accent sur la notion de service public ; et, dès lors qu'une entreprise privée se présente pour effectuer les opérations assurées par l'administration, celle-ci s'efface totalement ou partiellement, comme s'il était de la nature des choses qu'elle n'assurât qu'exceptionnellement des services.

Dans l'arrêt « Chambre syndicale des entrepreneurs et arri-meurs de chargements de navires », du 23 juin 1939⁴⁵, le Conseil d'Etat a décidé que « les opérations de marchandises constituaient l'un des éléments du service public et pouvaient être comprises dans les concessions d'outillage au même titre que l'exploitation des installations portuaires ». Passé inaperçu, cet arrêt marque une extension notoire de la notion de service public matériel dans le domaine portuaire et peut, à ce titre, être considéré comme très important. Il explique l'arrêt « Compagnie maritime de l'Afrique orientale » du 5 mai 1944, considéré par la doctrine comme décisif en cette matière. Mais ce qui fait la valeur de ce dernier arrêt, c'est moins l'extension de la notion de service public qu'on croit y découvrir et qui est l'œuvre de l'arrêt du 23 juin 1939, que la relation établie entre le domaine public et le service public, c'est-à-dire le parti tiré par le Conseil d'Etat des conclusions de son commissaire du gouvernement.

438. — Ainsi le système est complet et toutes les activités s'exerçant sur le domaine du port sont considérées comme des activités de service public. La solution est-elle adaptée et ce système, ayant atteint son point maximum de développement, n'est-il pas destiné, dans un mouvement de balancier, à se transformer pour devenir plus libéral ?

Il y a quelque chose d'artificiel dans les régimes des concessions ; nous avons relevé quelques exemples d'incohérences, et on constate que « le *Journal Officiel* continue de publier, sur d'innombrables pages, des cahiers des charges centenaires que l'évolution a vidé de leur contenu. Des directeurs généraux de sociétés continuent de souscrire, apparemment sans se sentir métamorphosés en personnages de la commedia dell' arte, à des clauses mortes, dont

44. Voir Pfister, « La responsabilité des wharfs et des acconiers dans les ports de l'Union française », D.M.F., 1950, p. 211 ; de Juglart, « Le statut juridique de l'acconier », J.C.P., 1949, p. 749 ; Dupré de Pomarède, « Les problèmes juridiques posés par l'acconage à Madagascar », thèse, Aix, 1958, dact. Postérieurement à ces travaux, qui font le point de la jurisprudence antérieure, voir D.M.F., 1957, p. 144 et 1958, p. 655, J.C.P., 1956.II.9558, note de Juglart ; D.M.F., 1960, p. 451 et 472, chronique de Juglart, D.M.F., 1963, p. 225 et G.H. Lafage, « L'acconage », D.M.F., 1965, p. 451 et 515.

45. Lebon, p. 429.

la lettre est gardée à la virgule près avec la plus grande vigilance... » « quel jeu doit jouer l'autorité portuaire, associée aux activités locales de services pour pouvoir faire des offres globales de services et répondre aux demandes de ceux qui détiennent le choix du port et dont elle a la charge sur des rivaux dont les équipements sont privés ? Ici, les promoteurs sont libres, ignorent les obligations de traiter leurs clients « sans privilège ni faveur », passent des accords tarifaires avec les services situés en amont et en aval de leurs propres activités, peuvent s'adapter sans délai aux fluctuations de l'offre et de la demande. Là, le corset réglementaire limite les mouvements, les blocages successifs de tarifs ne permettent plus de remédier aux distorsions et enlèvent pratiquement tout moyen d'action ⁴⁶.

A cette critique sévère d'un haut fonctionnaire technique dont la compétence est indiscutable, on peut certes répondre qu'il appartient aux fonctionnaires techniques de procéder à des révisions de cahier des charges-type afin que le cadre juridique coïncide avec la réalité économique.

Mais l'observateur se convainc aisément que le mal est plus profond et qu'en fait, l'ensemble de la théorie du domaine est en jeu. Dementhon considérerait celle-ci comme arbitraire, imprécise, inutile, anti-juridique, fantaisiste, compliquée, incomplète, tyrannique, source d'abus et contradictoire et estimait qu'elle pouvait sans inconvénient disparaître de notre droit ⁴⁷. On peut être troublé par cette coïncidence, car que signifie un droit administratif reconnu inutilisable par l'administrateur pour l'accomplissement de ses missions, alors que l'origine de ce droit doit être recherchée dans la nécessité pour l'administration de disposer d'un régime juridique précisément adapté à ces missions ?

439. — Une seconde raison de douter de l'existence de véritables concessions de service public tient dans le contenu même de la concession. Celle-ci implique le monopole, qui permet au concessionnaire d'empêcher la constitution et l'exploitation d'un équipement semblable par un concurrent. Mais, note Lechavalier ⁴⁸ à propos des concessions des chambres de commerce, « le Conseil d'Etat s'est toujours attaché à ce que les cahiers des charges contiennent la clause formelle que l'outillage concédé est d'un usage facultatif pour le public et ne fait nullement obstacle à la délivrance d'autorisations concurrentes ». Il est juste de reconnaître que la spécialisation des outillages rend ces dispositions tout à fait théoriques, alors surtout que les outillages existants sont souvent utilisés en dessous de leur seuil de rentabilité.

46. H. Deschesnes, in *Marine marchande* 1966, ouvrage collectif, p. 101.

47. *Traité du domaine de l'Etat*, 1964, p. 42.

48. *Rôle économique et financier des Chambres de commerce dans les ports maritimes*, 1906, p. 95.

440. — Faut-il d'autre part considérer comme des baux de droit privé ou comme des concessions les autorisations contractuelles d'occupation du domaine public, sans outillage ?

La jurisprudence a d'abord affirmé qu'« un terrain dépendant du domaine public ne pouvait, par sa nature, être l'objet d'un contrat de louage, l'Etat ne recherchant aucun intérêt lucratif » (CA, Paris, 2 juillet 1906⁴⁹) ou « les biens du domaine public étant hors du commerce » (CA, Paris, 26 mars 1920⁵⁰) ; ceci entraîne pour conséquence que l'occupant ne peut invoquer ni la tacite reconduction du bail, ni la prorogation légale (Req., 14 octobre 1921⁵¹).

Une nuance est exprimée dans un arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} décembre 1930 : les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître d'un litige relatif à des droits de jouissance régulièrement consentis par une commune à un particulier, sur une place publique, en vue d'une entreprise commerciale et non de l'exécution d'un service public. Ainsi la Cour suprême, négligeant le caractère public du terrain domanial qui constitue l'assiette matérielle du contrat passé, ne considère que les caractères de celui-ci (non-participation au service public), pour régler le problème de compétence. Le même critère, tiré de la nature même du contrat, est utilisé dans divers arrêts du Conseil d'Etat, à partir de la décision Chemins de fer de l'Etat du 7 février 1925⁵².

En ce qui concerne les ports maritimes, la question a été posée de nouveau dans un espèce Worms, jugée par le tribunal des conflits, le 5 mars 1934. Un hangar s'étant écroulé dans un port autonome, la société locataire avait assigné le port autonome devant le tribunal civil ; le conflit ayant été élevé, la haute juridiction a décidé que « la convention par laquelle un port autonome met un hangar à la dispositions d'une société d'affrètement constitue un contrat de droit civil, encore bien que ledit hangar fasse partie d'un outillage public... » « par suite les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des conséquences résultant de l'inexécution de ce contrat de droit commun et spécialement de la demande tendant à faire déclarer le port autonome responsable du dommage causé aux marchandises entreposées dans un hangar faisant partie de l'outillage par lui administré ». Le rejet du critère de compétence tiré de la domanialité publique de l'immeuble est ici beaucoup plus net que dans les espèces précédemment citées.

Commentant cet arrêt, M. Alibert⁵³ démontrait que la jurisprudence mettait décidément en relief tout ce qu'il y avait de relatif

49. S. 1908.2.169, note Perreau.

50. S. 1920.II.108 ; D.P. 1920.2.81, note Lalou.

51. Requêtes 14 octobre 1921, D. 1922, Sommaires 2.

52. Aussi Chemin de fer de l'Etat, C.E., 2 décembre 1932, Lebon, p. 1022 ; Prade, 18 décembre 1936, D.P. 1938.3.70.

53. S. 1938.III.57.

et d'artificiel dans la notion de domaine public. Mais il considérait comme contestable la solution donnée par le tribunal des conflits : le dommage ayant sa cause dans l'inexécution d'un travail public, le conseil de préfecture était compétent et il l'était encore si on rangeait le litige parmi les difficultés survenues en matière de grande voirie⁵⁴.

En fait, le tribunal des conflits avait fondé sa décision sur la responsabilité contractuelle du port autonome, assigné en vertu d'un contrat de louage considéré comme de droit privé ; mais, écrit le commentateur, « il faudrait encore prouver que la convention passée entre les parties est un contrat de droit privé » ; en l'état de la jurisprudence de l'époque qui exigeait la juxtaposition de deux conditions, chacune nécessaire et chacune insuffisante : la participation au service public, l'existence de clauses exorbitantes de droit commun, pour qu'un contrat soit administratif⁵⁵, la solution ne faisait pas de doute et seul le recours au critère tiré de la domanialité du hangar loué pouvait emporter la compétence administrative ; dès lors que le tribunal des conflits écartait ce critère, la compétence judiciaire allait de soi.

Le tribunal des conflits ne s'est pas interrogé sur la nature juridique du port autonome, pour en tirer des conséquences quant à la nature juridique des contrats passés par ses soins⁵⁶.

Dans un arrêt Chavon du 18 décembre 1936, le Conseil d'Etat a décidé à son tour que les baux par lesquels une chambre de commerce concessionnaire des terre-pleins d'un port donne en location à des commissionnaires de marchandises certains lots de ces terre-pleins, sont des contrats de droit civil, dès lors qu'ils n'imposent aux preneurs ni subordination ni coopération à l'organisation ou au fonctionnement d'un service public et que, d'autre part, ils ne contiennent aucune clause exorbitante du droit commun⁵⁷. Mais M. Alibert montrait que le client de la Chambre de commerce n'était pas un locataire : il était d'abord un occupant du domaine public qui tenait son titre d'une autorisation qui organise un service public : « La convention passée... tend uniquement à régler les conditions de l'occupation permise par l'autorité publique et de l'usage du service public... l'opération en vertu de laquelle le client s'installe... est une opération administrative. »

441. — Dans le but évident de redresser la voie choisie par la jurisprudence, le décret-loi du 17 juin 1938⁵⁸ a donné explicitement

54. En fait nous ne pensons pas qu'on puisse rattacher le litige au domaine de la grande voirie.

55. Cf. conclusions Long sous Epoux Bertin, S.E., 20 avril 1956, R.D.P. 1956.869.

56. *Contra*, Tribunal civil de Bamako, 20 février 1934, Penant, 1934.255, note Avédé.

57. S. 1938.III.57, note Alibert.

58. J.O. du 29 juin, p. 7544.

compétence aux conseils de préfecture pour juger en premier ressort de tous les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public, « quelle que soit leur forme ou leur dénomination, passés par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics ou leurs concessionnaires ».

Mais une résistance de la jurisprudence judiciaire s'est faite sentir, et ce, malgré les termes formels de la loi. Dans un arrêt concernant un port maritime, l'arrêt Société des chaux et ciments hydrauliques d'Algérie contre Chambre de commerce d'Alger du 6 décembre 1940⁵⁹, la Cour de cassation a estimé que l'action en rescision des baux commerciaux, prévue par la loi du 12 juillet 1933 et le décret du 16 juillet 1935, était applicable à tous les baux « même s'ils ont été consentis par l'Etat, les départements, les communes et autres établissements publics, (la loi) ne faisant aucune distinction entre ces baux selon que les lieux loués dépendent du domaine privé ou du domaine public... » « en réservant au conseil de préfecture la connaissance... des litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public, le décret du 17 juin 1938, lequel ne se réfère ni à la loi de 1933, ni aux décrets de 1935, laisse en dehors de ses prévisions la matière des instances introduites en vertu de cette législation spéciale, qui continue seule à les régir tant quant à la compétence qu'en ce qui concerne le fond du droit ».

Nous ne pensons pas que la solution ait été justifiée. Commentant cet arrêt, M. Mestre faisait remarquer que l'exposé des motifs du décret déclarait que le domaine public était par sa nature hors du commerce et qu'en conséquence les contrats auxquels sa gestion pouvait donner lieu étaient des actes administratifs qui échappaient à ce titre tant à la compétence des tribunaux judiciaires qu'aux règles de fond de la législation civile. On ne saurait être plus net : le législateur de 1938 n'a pas entendu seulement régler un problème de compétence, il a entendu lier la compétence à l'application des règles de fond. Des contrats peuvent être passés concernant le domaine public mais ces contrats sont des contrats administratifs et non des baux commerciaux, et la législation de 1933 ou de 1935 n'est pas applicable.

L'interprétation de la Cour de cassation paraît bien avoir été *contra legem* ; elle a été cependant maintenue dans un autre arrêt concernant les ports maritimes, l'arrêt Compagnie général transatlantique contre Chambre de commerce de Nantes, du 23 octobre 1942⁶⁰.

Le tribunal des conflits devait condamner cette jurisprudence dans un arrêt Société méditerranéenne des combustibles du

59. S. 1941.I.169.

60. Et contraire à la jurisprudence de certains tribunaux civils, comme le montre M. Auby in *Dalloz*, 1953, Chronique, p. 101, note 26 avec références au D.H. 1934.612, D.H. 1935.61, D.H. 1937.246, etc.

12 décembre 1942⁶¹ : « Le décret-loi du 17 juin 1938, qui réserve au conseil de préfecture en termes généraux et absolus la connaissance... de tous les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public, apporte une dérogation formelle aux décrets-lois du 16 juillet et du 8 août 1935.. attribuant compétence (aux tribunaux de l'ordre judiciaire) pour statuer sur les demandes en revision des prix des baux commerciaux. »

La Cour de cassation s'est inclinée dans un arrêt du 18 mars 1943⁶².

442. — S'agissant des ports maritimes, la jurisprudence tribunal des conflits a été appliquée dans une espèce port autonome du Havre contre Compagnie générale frigorifique du 21 janvier 1949⁶³ au sujet de laquelle le Conseil d'Etat prend position de façon absolue et générale : « Les contrats comportant occupation du domaine public, passés notamment par des établissements publics, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, ont le caractère de contrats administratifs et échappent en conséquence tant à la compétence des tribunaux judiciaires qu'aux règles de fond du droit privé. » La même formule est répétée dans un arrêt de section sieur Haydt du 5 décembre 1952⁶⁴, et dans un arrêt Llorens du 23 janvier 1953, lequel concerne également un port maritime⁶⁵.

Les termes « quelle que soit leur dénomination » doivent retenir l'attention, car la doctrine qui soutenait, à l'occasion, que des baux de droit commun pussent être passés sur le domaine public, s'appuyait sur la rédaction malheureuse de textes législatifs et réglementaires employant le terme de « location ». Concluant sur la décision « Chambre de commerce d'Oran », rendue par le tribunal administratif d'Oran, le 5 juin 1961⁶⁶, le commissaire du gouvernement Petitdemange écartait de même le terme « location » employé par le cahier des charges d'un concessionnaire d'installations portuaires, pour rechercher dans les éléments du dossier la qualification juridique exacte du contrat intervenu.

La même décision confirme *a contrario* la jurisprudence antérieure, en décidant que les liens qui peuvent exister entre la Chambre de commerce et les usagers qui déposent des marchandises sur les terre-pleins du port ou dans les hangars qu'elle y a construits, ne résultent pas de contrats d'occupation de parcelles déterminées du domaine public, entrant dans le champ d'application du décret

61. G.P. 1943.I.27, D.A. 1943 J. 23 ; S. 1943.3.27, note Mestre ; D.C. 1944.17 note Waline.

62. J.C.P. 1943.II.2446, 2^e espèce ; S., tables 1941-1945, Bail à loyer, n° 193-194 ; au sujet d'ultimes tentatives de juridictions civiles pour restreindre la portée du décret de 1938, voir J.C.P. 1957.I.1390, note 19.

63. S. 1949.3.35.

64. Lebon, p. 557.

65. Lebon, p. 719.

66. A.J.D.A. 1962, p. 43.

du 17 juin 1938, mais de conventions de magasinage résultant du cahier des charges. S'il y avait « convention pour l'occupation d'emplacements » (le Conseil d'Etat évite désormais d'utiliser les termes « location »), les rapports entre le concessionnaires et les tiers auraient été de la compétence administrative : cette jurisprudence a été confirmée récemment par un arrêt *Omnium d'exploitations industrielles*, du 24 janvier 1964⁶⁷.

443. — En fait, comme au sujet des concessions d'outillage public et de service public, il faut se demander si la solution est encore adaptée à l'exploitation des ports.

M. Alibert avait posé la question dès 1938 : « Sur le terrain du bon sens et de la réalité économique, on comprend assez bien la jurisprudence du tribunal des conflits qui tend à rapprocher la notion de domaine public de celle de domaine privé... le domaine public est une propriété : rien d'étonnant à ce que le propriétaire tire les conséquences de cette patrimonialité. Les collectivités publiques ont besoin de ressources. Il est normal qu'elles cherchent à gérer toutes les parties de leur domaine de la manière la plus simple et la plus profitable... il est illogique de soumettre au même régime toutes les parties du domaine public, illogique d'assimiler les parties dont tout le monde profite et se sert à celles qui sont réservées à certains usages appropriés : on ne loue pas une route nationale ou une place publique ; mais pourquoi ne louerait-on pas les terre-pleins d'un port ? » En 1941, M. Mestre écrit que la théorie générale et uniforme qui reléguait en bloc tout le domaine public hors de la vie juridique en le déclarant insusceptible de toute obligation comme de tout droit réel est apparue comme insuffisamment nuancée et comme contraire à la nature des choses⁶⁸.

Il est certain que le principe suivant lequel le domaine public doit toujours « rester disponible pour les destinations d'intérêt public auquel il est affecté⁶⁹ » « sans qu'aucune occupation, même contractuelle, puisse faire échec au pouvoir d'appréciation des nécessités publique par l'administration⁷⁰ » ne peut plus satisfaire les concessionnaires d'installations portuaires qui aménagent des équipements et des outillages de plus en plus coûteux, de plus rapidement périmés, et qui doivent par conséquent être amortis en peu d'années. A cet égard, il faut encore relever que la doctrine tirée de l'arrêt de la Société Le Béton ne nous paraît pas sans danger : l'idée d'une extension considérable de la notion de domanialité publique est séduisante pour le publiciste comme pour l'administrateur technique, qui est dirigiste par essence. Mais elle est décourageante pour l'usager, qui peut être tenté de laisser à la

67. Lebon, p. 478.

68. D. 1941.I.170.

69. Auby, D. 1953, *Chronique*, p. 103.

70. Waline, *op. cit.*, p. 885.

puissance publique le soin d'aménager et de gérer à perte des outillages publics sur un domaine qu'elle veut absolument affirmer public. Ceci se traduit inmanquablement par des charges nouvelles pour les finances et la trésorerie publique, que les considérations sur l'économie globale et l'identité de nature entre finances publiques et finances privées tendent à masquer, tout en n'en faisant pas disparaître les très réels inconvénients.

444. — Les réalités de l'économie portuaire paraissent donc commander, ou une appréciation différente de la nature juridique du domaine portuaire, ou de nouveaux assouplissements des règles de gestion domaniale. Les efforts du juge administratif pour protéger le permissionnaire contre les abus possibles de l'administration⁷¹ ne permettent pas de résoudre le problème dans son ensemble⁷².

SECTION II

LE REGIME COMPTABLE ET FISCAL ET L'INFLUENCE DU DROIT PRIVE

445. — La matière intéresse ici aussi bien encore les ports non autonomes que les ports autonomes, mais les développements concernant ces derniers établissements seront les plus importants. La gestion des ports autonomes a eu en effet pour but de substituer des méthodes « commerciales » à des méthodes « administratives » supposées moins adaptées et ce régime a ensuite exercé une influence sur la gestion des services responsables des ports non autonomes.

D'autre part, la même gestion commerciale devait poser des problèmes fiscaux, que les promoteurs de l'autonomie ou d'un assouplissement des méthodes administratives avaient sans doute quelque peu négligés.

446. — Deux paragraphes constitueront en conséquence cette section :

§ 1. L'influence du droit privé sur le régime comptable.

§ 2. Les conséquences de la gestion commerciale sur le régime fiscal.

71. Illustrée en matière portuaire par l'arrêt « Compagnie saigonaise de navigation et de transport », 16 décembre 1938, Lebon, p. 943, condamnant un port autonome pour le retrait d'une autorisation d'occupation du domaine public « sans motif réel d'utilité publique ».

72. D'après le décret-loi du 21 juillet 1939, le tribunal administratif d'Alsace-Lorraine est compétent pour connaître des litiges relatifs aux contrats, quelle que soit leur forme et leur dénomination, comportant occupation des terrains et ouvrages du port autonome de Strasbourg.

§ 1. — *L'influence du droit privé sur le régime comptable.*

447. — L'évolution des principes classiques et l'apparition des principes nouveaux en matière comptable doivent être étudiés (A), avant (B), l'application des principes nouveaux aux ports maritimes.

A. — L'ÉVOLUTION DES PRINCIPES EN MATIÈRE COMPTABLE

448. — Premier texte à aborder le problème, la loi du 5 janvier 1912 avait prévu, dans ses articles 7 à 10, le régime budgétaire applicable aux ports dont l'administration devait être confiée aux conseils d'administration créés par l'article premier de la loi.

La distinction entre budget ordinaire et budget extraordinaire était fondamentale.

En recettes du budget ordinaire, étaient inscrits les droits de quai et leurs centimes additionnels, les produits de l'exploitation des outillages publics, les produits des péages locaux destinés à payer les dépenses relatives aux services organisés ou subventionnés par le conseil d'administration en vue d'assurer le sauvetage des navires et de leurs cargaisons, ainsi que la sécurité, la propreté, la police et la surveillance des quais et dépendances du port, et enfin « les produits des taxes de toute nature dont la perception aurait été régulièrement autorisée et les produits du domaine ».

A ces ressources ordinaires correspondent les dépenses ordinaires : « dépenses annuelles et permanentes », c'est-à-dire les dépenses d'entretien et de réparations du port et de ses accès, dépenses obligatoires inscrites au besoin d'office par le ministre de tutelle.

Les ressources du budget extraordinaire étaient les subsides de l'Etat, des départements ou communes, des établissements publics pour les travaux, amélioration et extension du port et de ses accès, les produits des péages locaux établis en application des lois sur la marine marchande, les produits des emprunts autorisés, toutes les recettes accidentelles.

A ces ressources extraordinaires correspondent les dépenses extraordinaires qui sont toutes les dépenses autres que celle du budget ordinaire.

Le décret du 10 mars 1916 explicite les règles ainsi posées.

Le conseil d'administration établit le budget sur le rapport d'un de ses membres et sur le vu des propositions de l'ingénieur en chef du port et des chefs de service nommés par le conseil, chacun en ce qui concerne les chapitres relatifs à son service⁷³. En cas d'insuffisance des prévisions, l'inscription d'office des cré-

73. Décret du 10 mars 1966, art. 15.

dits nécessaires par le ministre de tutelle est faite après avis du ministre du Commerce.

Les excédents de recettes sont versés à un fonds de réserve dont le montant maximum est fixé par le ministre de tutelle. Lorsque ce montant est atteint, l'excédent est obligatoirement affecté à l'amortissement des emprunts et au paiement des dépenses ressortissant au budget extraordinaire ⁷⁴.

Les fonds libres sont placés au Trésor et portent intérêt ; le fonds de réserve et les fonds d'emprunt peuvent être placés en fonds d'Etat ou garantis par l'Etat ⁷⁵.

Le budget est soumis à l'approbation du ministre de tutelle ; il en est de même du compte des recettes et des dépenses de l'année précédente.

La loi de 1912 n'a pas été appliquée, mais l'arrêté du 12 février 1919 prévoit qu'un budget d'ordre est établi pour chaque port, distinguant entre les opérations ordinaires et les opérations extraordinaires : l'influence du régime d'autonomie, même avorté, se fait déjà sentir sur tous les établissements portuaires.

449. — La loi du 12 juin 1920 reste fidèle aux principes posés par la loi de 1912 : division du budget en dépenses et en recettes ordinaires et extraordinaires. Mais elle admet un élargissement des recettes ordinaires.

En effet, la liste des recettes ordinaires établie par la loi du 5 janvier 1912 est complétée par les produits des péages locaux établis en vue du subvenir au maintien des profondeurs des rades, passes, chenaux, et bassins du port et les subsides de l'Etat pour l'entretien des accès du port.

Dans les recettes extraordinaires on trouve les produits des péages locaux établis en vue de subvenir soit à l'amélioration des accès, soit à l'amélioration des ouvrages et de l'outillage du port. Ainsi le produit des péages établis par application des lois sur la Marine marchande se trouve-t-il désormais réparti entre les recettes ordinaires et les recettes extraordinaires.

Les dispositions concernant les dépenses sont inchangées par rapport à la loi de 1912.

Le décret du 23 septembre 1921, qui précise ces règles, a été lui-même précédé de deux avant-projets, du 1^{er} décembre et du 20 décembre 1920, qui permettent d'apprécier l'évolution subie par ce texte au cours des travaux de la commission mixte chargée de l'élaborer sous la présidence de M. Colson.

L'article 20 du décret reproduit les dispositions de l'article 15 du décret de 1916, mais traduit la modification intervenue dans la gestion du port par la création de la fonction directoriale, le directeur présentant seul désormais le projet de budget au président

74. *Idem.*, art. 21.

75. *Idem.*, art. 22.

du conseil d'administration, « d'après les renseignements fournis par les chefs de service ». Dans le courant du premier semestre, « il peut être établi un budget supplémentaire destiné à rectifier les prévisions budgétaires ». Les deux avant-projets rendaient obligatoire le budget supplémentaire.

L'article 25 règle que les excédents de recettes disponibles sont versés « de plein droit » à un fonds de réserve jusqu'à un minimum fixé, sur la proposition du conseil d'administration, par arrêté ministériel. Le fonds de réserve est employé en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat ; les prélèvements sur le fonds sont décidés par le conseil d'administration. Lorsque le maximum est atteint, le conseil décide dans quelle mesure les excédents de recettes y sont versés ; le surplus de ces excédents ainsi que les restes à payer et à recouvrir sont reportés de plein droit au budget supplémentaire de l'année en cours.

Par contre, les articles 26 et 27 des avant-projets, qui règlent la même matière, sont rédigés de façon différente.

D'après l'avant-projet du 1^{er} décembre 1920, l'excédent de recettes était reporté de plein droit au budget supplémentaire et une partie de ces excédents pouvait être affectée à un fonds de réserve dont le minimum et le maximum étaient déterminés par le conseil d'administration. Dans l'avant-projet du 20 décembre, le minimum du fonds de réserve est fixé par le décret institutif du port autonome, le maximum par décision du conseil d'administration, mais la constitution du fonds est facultative.

Il est certain que les représentants des chambres de commerce étaient favorables à la constitution d'un fonds de réserve laissé à la disposition du conseil, car ils craignaient que le versement au budget du port ne conduisit l'Etat à diminuer le montant des subside qu'il devait verser à titre de participation aux travaux d'infrastructure et, spécialement, d'entretien des accès.

Les dispositions concernant les excédents de recettes lorsqu'il n'y a plus de dettes à amortir, présentent peu d'intérêt, dans la mesure où il s'agit là d'une hypothèse d'école.

Le régime adopté est marqué par un souci d'équilibre entre le caractère de service public du port autonome, qui semblait exiger le maintien d'un régime financier et comptable de droit public, et le caractère industriel et commercial d'une partie de ses activités, qui imposait une certaine souplesse de gestion.

Les procès-verbaux de la commission locale d'enquête préalable à l'institution de l'autonomie au port de Bordeaux montrent que le régime budgétaire a été accepté sans enthousiasme par les milieux du commerce, qui l'ont jugé insuffisamment « industriel », tant en ce qui concerne la tenue de la comptabilité qu'en ce qui concerne les formalités d'exécution des travaux.

Le Conseil d'Etat lui-même, dans sa préparation des décrets d'autonomie concernant les ports de Bordeaux et du Havre, a assou-

pli le régime proposé par le gouvernement en application du décret de 1921.

C'est ainsi qu'il a prévu, dans les articles 6 et 7 des décrets, que le directeur du Port passerait, sans qu'il ait besoin d'une autorisation de l'autorité supérieure, ceux des marchés de travaux neufs et d'entretien, subventionnés par l'Etat, dont le montant ne dépassait pas 150 000 F.

De même, il a supprimé les dispositions du projet de décret qui prévoyaient que les marchés concernant les travaux effectués avec l'aide de l'Etat, seraient soumis aux règles en vigueur pour les marchés de celui-ci : « Il lui est apparu, en effet, qu'une telle prescription était incompatible avec le régime d'autonomie et qu'il y avait lieu de s'en tenir aux dispositions du décret du 23 septembre 1921, qui porte que les marchés du port seront passés dans les règles fixées par le ministre des Travaux publics, sauf à prévoir, comme il a été fait dans les articles 6 et 7, que ces marchés eux-mêmes seront soumis à cette approbation : l'intervention de de ce ministre constitue pour l'Etat une garantie suffisante ⁷⁶. »

450. — Sur le régime des comptes, la loi du 12 juin 1920 était muette ; l'article 24 du décret du 23 septembre 1921 décidait simplement que « la forme des budgets et des comptes, la tenue des écritures administratives et comptables, la nomenclature des pièces justificatives de dépenses sont déterminées par des arrêtés (interministériels) ».

Nous n'avons trouvé qu'une opinion sur ce point capital ; sans doute y en a-t-il eu d'autres : la Société pour la défense du commerce et de l'industrie de Bordeaux, dans sa déclaration à la Commission d'enquête, « demande instamment qu'au moment où, en vertu de l'article 24 du règlement d'administration publique, le ministre des Travaux publics proposera aux autres ministres intéressés de déterminer la forme que devront revêtir les comptes et budgets du port, il veuille bien prescrire la tenue d'une comptabilité commerciale en partie double, divisée en deux chapitres (exploitation et compte d'établissement) et abandonner la comptabilité administrative actuellement en usage dans les services publics, qui a le défaut de n'être qu'une comptabilité de trésorerie, qui ne permettrait pas aux hommes d'affaires qui seront les gestionnaires du port de connaître exactement et clairement les résultats de l'exploitation et de faire jouer comme il convient les comptes des amortissements et des réserves, grâce auxquels les travaux futurs pourront être entrepris sans accroître indéfiniment les taxes de péage ⁷⁷ ».

Ainsi, dès 1923 était parfaitement posé un problème que

76. Note collective du 30 avril 1924.

77. Cité par Huyard, *op. cit.*, p. 396.

l'administration ne résoudra de façon satisfaisante et générale que quarante ans plus tard, par le décret du 29 décembre 1962⁷⁸.

La Commission des Offices a vu que le contrôle qu'elle exigeait des établissements publics, destiné à s'assurer qu'ils respectaient les règles de l'orthodoxie financière, ne résolvait pas tous les problèmes.

Son rapport établissait que la « comptabilité d'un établissement industriel et commercial est beaucoup moins une comptabilité de crédit qu'une comptabilité de résultats, qui doit avant tout permettre de connaître à tout moment la situation active et passive de l'entreprise... » cette comptabilité doit être tenue suivant les foies et usages du commerce⁷⁹ ».

Cette position de principe a abouti au décret du 25 décembre 1934⁸⁰, dont l'article 1^{er} décide que « les opérations en deniers et matières, intéressant la gestion des services industriels de l'Etat, seront constatés dans les écritures tenues suivant les lois et coutumes du commerce ». Le budget doit être divisé en deux parties, l'une reprenant les recettes et dépenses d'exploitation, l'autre les recettes et dépenses de premier établissement.

451. — Le décret du 25 décembre 1934 contient donc une disposition fondamentale. Dans la conception antérieure, en effet, la distinction entre ordinaire et extraordinaire constituait la base du plan budgétaire et comptable : était ordinaire tout ce qui était légalement annuel et permanent, extraordinaire tout ce qui était accidentel et temporaire. Recettes ordinaires et recettes extraordinaires faisaient l'objet d'énumérations rigides et nous avons vu que certaines recettes de même nature, telles les péages établis en application des lois sur la Marine marchande, étaient réparties entre les recettes ordinaires et les recettes extraordinaires en fonction de leur affectation. Le produit des emprunts était porté en recettes extraordinaires, leur amortissement en dépenses du budget ordinaire.

La séparation entre les deux sections était rigide, les virements d'une section à l'autre impossibles. En 1924, le directeur des Ports et Voies navigables faisait ainsi connaître à la Chambre de commerce de Bordeaux que « le conseil d'administration du port autonome gardera la faculté d'utiliser, pour les fins qui lui paraîtront préférables, les sommes encaissées par ses services à un titre quelconque, ceci sous l'unique et nécessaire réserve d'éviter tout chevauchement du budget d'exploitation sur le budget de premier établissement⁸¹ ». La phrase est significative, en ce qu'elle assimile l'ordinaire à l'exploitation et l'extraordinaire au premier

78. *J.O.* du 30 décembre, p. 12828.

79. Rapport de la Commission, p. 440.

80. *J.O.*, 1934, p. 12706.

81. Chambre de commerce de Bordeaux, 15 février 1924.

établissement, alors que la réalité est beaucoup plus complexe que cette vue traditionnelle.

452. — Il n'y a pas lieu de retracer ici l'évolution subie par les principes nouveaux de comptabilité publique entre le décret de 1934 et celui de 1962. Voulant cependant rappeler ces principes avant d'étudier leur application aux ports maritimes, nous les prendrons directement dans le texte même du décret 62-1587 du 29 décembre 1962.

453. — Le décret définit le budget ou, le cas échéant, l'état de prévisions de recettes et de dépenses comme « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics », définition qui rejoint celle donnée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 en ce qui concerne le budget de l'Etat⁸².

La comptabilité n'est pas définie, mais le décret en fixe le but : « Elle a pour objet la description et le contrôle des opérations ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion. A cet effet, elle est organisée en vue de permettre la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie ; la connaissance de la situation du patrimoine ; le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services ; la détermination des résultats annuels ; l'intégration des opérations dans la comptabilité nationale⁸³. »

Cette comptabilité comprend une comptabilité générale et une comptabilité analytique, du reste obligatoire dans les établissements publics industriels et commerciaux⁸⁴.

La comptabilité générale, tenue en partie double, retrace les opérations et dégage les résultats ; la comptabilité analytique a pour objet de faire apparaître les éléments de calcul du coût des services rendus ou du prix de revient des produits ou services fournis par l'établissement.

Ces règles budgétaires et comptables constituent des principes fondamentaux ; elles sont complétées par des principes techniques qu'il est nécessaire de connaître et qui après avoir été dégagés par l'activité des services publics industriels et commerciaux, ont été étendus aux services publics administratifs⁸⁵ et explicités dans des documents intérieurs à l'administration⁸⁶, mais indispensables au chercheur.

82. *J.O.*, p. 180.

83. Décret du 29 décembre 1962, art. 49.

84. *Idem.*, art. 216.

85. D. 55-1227 du 10 décembre 1953 (*J.O.*, p. 11040) abrogé pour sa plus grande partie par le décret du 29 décembre 1962.

86. Instruction générale M 9-I, du 1^{er} mars 1958, sur la comptabilité des établissements publics administratifs.

454. — Ces principes techniques essentiels sont, en matière budgétaire, les suivants⁸⁷ :

1° Le budget n'est plus divisé en budget ordinaire et en budget extraordinaire, mais en section de fonctionnement et en section d'opérations en capital. La section de fonctionnement décrit les opérations affectant les résultats et susceptibles de se traduire par un accroissement ou une diminution du total des capitaux propres de l'établissement. La section d'opérations en capital décrit les opérations affectant la composition du capital : apports en capital effectués par l'Etat, modifications dans la répartition des éléments d'actif et de passif.

A la première section se trouve déterminé le résultat excédentaire ou déficitaire de la gestion annuelle, tandis que la seconde renseigne sur l'évolution du fonds de roulement dont dispose l'établissement.

2° Les recettes et les dépenses budgétaires ne correspondent plus aux règlements matériels effectifs, mais aux constatations de droits. Là où les anciens budgets suivaient des encaissements et des décaissements, le budget s'attache désormais aux « droits constatés » au profit ou à l'encontre de l'établissement ; il vise à déterminer le véritable enrichissement ou le véritable appauvrissement intervenu au cours de l'exercice et non plus seulement à justifier les différences de disponibilités constatées en fin d'exercice.

3° La notion de budget supplémentaire est remplacée par celle de décision modificative. Dans l'ancien régime, le budget primitif de l'établissement devait comporter toutes les autorisations de recettes et de dépenses prévisibles pour l'année considérée ; le budget supplémentaire dressé en cours d'année permettait de remédier aux insuffisances constatées et de faire face aux besoins nouveaux. Il était un budget de report et un budget additionnel au budget primitif.

Du fait de l'adoption du système de la gestion par le décret du 10 décembre 1953, la fonction « budget de report » du budget supplémentaire a disparu. En conséquence, ce document se présente simplement comme une décision modificative destinée à corriger et à compléter les prévisions du budget primitif.

4° Dans l'ancienne conception, la notion de fonds de réserve était étroitement liée au concept « caissier » du budget : le fonds de réserve était constitué par les liquidités de l'établissement. Le fonds était souvent d'un niveau modeste, eu égard aux activités de l'établissement et de son « chiffre d'affaires », mais il est exact

87. Nous avons beaucoup hésité à reprendre presque intégralement certaines dispositions de l'instruction générale citée ci-dessus ; les lecteurs spécialisés ne trouveront donc rien qu'ils ne sachent déjà ; ils se souviendront que ce qui suit est destiné aux juristes qui ne se trouvent pas au contact direct des réalités administratives et qui, de ce fait, n'ont pas eu accès à une instruction dont la clarté lumineuse fait regretter la faible diffusion.

qu'en période d'inflation monétaire, il eût probablement été sans intérêt de gonfler les fonds de réserve.

On entend désormais par réserves le montant des excédents conservés par l'établissement à titre permanent sous quelque forme que ce soit : liquidités, titres, immeubles.

5° Le budget doit être équilibré dans chacune de ses sections, mais il n'y a pas de cloison étanche entre les deux sections.

A) Lorsque le montant des recettes de fonctionnement est supérieur à celui des dépenses de fonctionnement, une rubrique « excédent de l'exercice » assure la présentation équilibrée de la gestion ; cette rubrique correspond à un virement à la section des opérations en capital, l'excédent conservé par l'établissement constituant, pour cette section, une ressource en capital.

Il en est de même lorsque le montant des recettes de fonctionnement est inférieur à celui des dépenses de fonctionnement. Une rubrique « déficit de l'exercice » assure, côté recettes, l'équilibre de la section ; le déficit est apuré par la section des opérations en capital, par un prélèvement sur les réserves ou la dotation, ou reporté à nouveau, ce qui se traduit dans les deux cas par une diminution des ressources en capital.

B) L'équilibre de la section d'opérations en capital est réalisé par l'imputation des excédents et des déficits décrite ci-dessus et par les mouvements du fonds de roulement.

Le fonds de roulement est égal aux disponibilités augmentées des créances à court terme et diminuées des dettes à court terme.

Une ligne « diminution du fonds de roulement », placée du côté des ressources, indique que l'équilibre n'a été réalisé qu'au prix d'une diminution du fonds de roulement ; une ligne « augmentation du fonds de roulement », placée du côté des dépenses, indique que l'excédent des ressources en capital sur les dépenses se traduit pas une augmentation du fonds de roulement.

L'instruction ministérielle du 1^{er} mars 1958 conclut que « la rubrique intéressant les mouvements du fond de roulement revêt une importance toute particulière du fait de la substitution à l'ancienne optique décaissements-encaissements de la nouvelle optique charges-produits : il est rappelé que, dans le nouveau système, l'exécution de la première section du budget détermine le résultat de la gestion, correspondant à l'enrichissement ou à l'appauvrissement réalisé, mais non la différence de trésorerie ; aussi la structure de la section d'opérations en capital a-t-elle été conçue de manière à faire apparaître les mouvements de fonds de roulement dont l'analyse est un des principaux éléments d'appréciation de la gestion financière des établissements ».

455. — A ces principes budgétaires correspondent certaines règles d'exécution reprises des règles applicables en matière de budget de l'Etat.

456. — Quatre grands principes comptables sont d'autre part appliqués :

1° La nouvelle comptabilité vise à décrire l'ensemble du patrimoine de l'établissement. Elle n'est plus un compte de caisse.

2° La nouvelle comptabilité est normalisée, l'absence de normalisation compliquant la tâche des autorités de tutelle et de contrôle.

3° La nouvelle comptabilité s'inspire du plan comptable général.

Sur ce point, l'Instruction ministérielle déjà citée contient une remarque significative et qui intéresse particulièrement les ports maritimes : « Bien que conçu du départ en fonction des besoins précis des entreprises de caractère industriel et commercial, le plan comptable général s'est révélé au cours des études et expériences auxquelles il a été procédé, un excellent cadre normalisé par la description de l'activité des établissements publics administratifs. Cette extension a paru d'autant plus justifiée que la distinction entre établissement public industriel et commercial et établissement public administratif est difficile à faire et que de nombreux établissements effectuent à la fois des opérations de caractère industriel et commercial. »

4° La mise en place d'une comptabilité patrimoniale aboutit à l'établissement d'un bilan.

Ceci pose le problème de la comptabilisation des biens affectés à l'établissement qui, nous l'avons vu, ne lui appartiennent que s'ils ont été acquis sur ses fonds propres. Les autres biens, du domaine de l'Etat, lui sont transférés, affectés ou mis à sa disposition. Pour reprendre les termes du décret 65-934 concernant les ports autonomes, « il en a l'administration et la jouissance ».

L'adoption d'une comptabilité privée aurait conduit à ne faire figurer au bilan que la valeur des biens dont l'établissement est propriétaire : « En effet, le bilan des entreprises industrielles et commerciales revêt essentiellement une signification juridique. » Au contraire dans les établissements publics, priorité a été donnée au critère économique (analyse de la gestion) sur le critère juridique : le but de la comptabilité patrimoniale est le contrôle et elle doit donner aux autorités de tutelle des indications précises, « sur la conscience et la valeur de l'ensemble des biens affectés à l'établissement à titre permanent, sous quelque forme que ce soit, pour lui permettre de remplir sa mission ».

Des amortissements sont pratiqués, « constatation comptable de la perte subie sur la valeur d'actif des immobilisations qui se déprécie dans le temps ». La sincérité du bilan et du compte d'exploitation exigent que cette dépréciation soit constatée.

457. — L'apport du droit privé au droit public est ici capital, alors que la doctrine met en général en valeur les apports effectués en sens inverse. La comptabilité patrimoniale et les nouveaux

principes de gestion financière s'appliquant aussi bien aux établissements publics administratifs qu'aux établissements publics industriels et commerciaux (même si les modalités d'application des principes varient d'une catégorie d'établissement à l'autre), une fraction très importante des activités publiques se trouve régie par des règles de gestion fondamentalement différentes de celles appliquées jusqu'ici.

Un tel changement ne s'opère pas sans difficultés ; ces difficultés et les modalités d'application des principes exposés ci-dessus, aux ports maritimes, peuvent maintenant être exposées en détail.

B. — L'APPLICATION DES PRINCIPES NOUVEAUX AUX PORTS MARITIMES FRANÇAIS

458. — Cette application a été très lente et très partielle dans les ports français ; seuls les ports autonomes ont été intéressés par les nouvelles règles, puisque seuls ils réalisent l'unité de gestion et l'unité patrimoniale indispensables à leur mise en œuvre, mais une tentative de personnalisation comptable a été faite dans les ports non autonomes.

459. — Le Port du Havre a, le premier, appliqué à partir du 1^{er} janvier 1949, soit vingt cinq ans après la création de l'établissement, une comptabilité tenue suivant un plan comptable particulier approuvé le 22 décembre 1948 par le Conseil supérieur de la comptabilité. Mais ce plan comptable, transmis aux ministres de tutelle, n'a pas été approuvé.

La difficulté est venue des péages. Assez naturellement, le port autonome les avait portés dans les recettes d'exploitation. Or, la commission de vérification des comptes des entreprises publiques, adoptant visiblement les conclusions du ministre des Travaux publics, a reconnu que le plan comptable et la méthode adoptée n'étaient pas aptes à décrire les opérations des ports autonomes.

« Ces établissements, déclare la commission dont le caractère commercial est discutable puisque leur objet n'est pas de réaliser des profits, bénéficient, tant pour le fonctionnement de certains de leurs services que pour l'acquisition et le renouvellement de leur outillage, d'un financement spécial que leur assure le produit des péages. Ces ressources ont un caractère essentiellement fiscal ; elle conservent en tout état de cause l'affectation en vue de laquelle elles ont été créées ; l'administration du port ne peut pas en disposer librement et l'autorité de tutelle en contrôle strictement l'emploi, dont il doit lui être rendu compte. Elles ne

sauraient donc être assimilées à des recettes d'exploitation et doivent faire l'objet d'une comptabilité distincte⁸⁸. »

Le Port du Havre avait cru pouvoir surmonter la difficulté en incluant dans son patrimoine propres les installations acquises ou construites sur fonds de péages et en en assurant l'amortissement suivant les règles générales du plan comptable : « par suite des révélations qui se sont succédées, la charge imposée de ce fait au compte d'exploitation est devenue excessive... ces méthodes, si elles étaient appliquées au port de Bordeaux, dont l'activité est bien moins importante, y feraient apparaître des pertes considérables. Or, les résultats ainsi obtenus ne reflètent pas exactement la réalité. L'amortissement des immobilisations créées sur fonds de péages est notamment inutile, puisque le renouvellement en est assuré par les perceptions elles-mêmes⁸⁹. »

En fait, le problème, qui ne sera résolu qu'en 1960, par l'adoption d'un plan comptable particulier aux ports autonomes, puis, ultérieurement, par la réforme des droits de port, met en valeur le décalage qui s'était produit, depuis 1920, entre le fait et le droit, et les inconvénients d'une définition insuffisante de la nature du port autonome.

L'établissement public commercial se définit-il vraiment par l'objet de réaliser des profits ou se définit-il par l'attribution de missions ordinairement confiées au commerce nécessitant des méthodes proches de celles des entreprises privées, sans que pour autant un profit soit dégagé ? Il nous semble que cette définition serait plus exacte.

D'autre part, le caractère périmé de la conception rigide du péage, recette affectée, apparaît dans toute sa vigueur, en même temps qu'il est une confirmation de la valeur de la règle de non-affectation des recettes. L'affectation des péages est une survivance du régime antérieur à 1920, lorsque le port n'avait ni unité organique, ni personnalité morale, ni patrimoine. Il était géré par des tiers : municipalité, Chambre de commerce, éventuellement département, dont l'activité portuaire était partielle et annexe à d'autres activités principales. Il était dès lors normal que les péages fussent affectés et leur emploi rigoureusement contrôlé, car on pouvait craindre (et l'on avait craint) qu'ils fussent détournés de cet emploi.

Cette règle ne se justifiait plus dès lors qu'un conseil d'administration, investi de la responsabilité de la gestion du port, était mis en place. Il aurait dû pouvoir répartir les recettes au mieux des intérêts de l'établissement, sans être tenu par une affectation rigide et fixée préalablement à son investiture.

Dans cette querelle, par conséquent, le bon sens économique était du côté de la direction du port du Havre, cependant que l'attitude de l'autorité de tutelle était tout aussi justifiée, car avait seule

88. Rapport de la Commission, 1954, p. 11.

89. *Idem*.

valeur légale et réglementaire. Il est évident que la modernisation comptable de la gestion devait être la conséquence d'une réforme de cette gestion, qui n'a été réalisée qu'en 1965. Mais la tentative du port du Havre a eu le mérite de mettre le problème en valeur.

460. — L'examen de la comptabilité d'une année déterminée, en l'espèce l'année 1956, permet de mieux saisir la méthode suivie.

Les documents présentés par le directeur au conseil d'administration⁹⁰ sont au nombre de six : un rapport, un compte budgétaire d'exploitation, un compte d'exploitation générale, un compte budgétaire des investissements, un compte de profits et pertes, un bilan.

Le rapport, qui explicite le contenu des comptes, n'appelle aucune remarque particulière.

Le compte budgétaire d'exploitation « indique les produits et les charges d'exploitation de l'exercice dans le cadre du budget, c'est-à-dire par destination ». Dans ce compte sont repris en produits les subventions, les droits de port (droits de quai et péages), les cessions de matières par les magasins, les produits d'exploitation, les prestations internes, les produits financiers et divers. En charges apparaissent les charges d'entretien, d'approvisionnement, d'administration, etc. et la dotation de l'exercice au compte d'amortissements et de provisions. Le résultat de l'exercice constitue le solde de ce compte.

Le compte d'exploitation générale reprend l'ensemble des dépenses et des charges du compte budgétaire d'exploitation, mais sous une forme fonctionnelle : son solde est évidemment le même que celui du compte budgétaire d'exploitation.

Le calcul des amortissements pour le compte d'exploitation générale est intéressant à noter : 2,36 % en moyenne, soit une durée d'utilisation de quarante-deux ans. Pour les immobilisations terminées, l'infrastructure est amortie sur quarante-cinq ans (2,21 %), a superstructure sur quarante-trois (3,35 %). Pour les immobilisations en cours, ces chiffres sont de cinquante-sept ans (1,74 %) et vingt-huit ans (3,51 %). Ces taux ont été estimés insuffisants par la commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

Le compte budgétaire des investissements ne comprend que des charges, totalisées par nature des travaux (déblaiement, reconstruction, amélioration, renouvellement).

Le compte des pertes et profits reprend le solde créditeur ou débiteur du compte d'exploitation générale. Il y ajoute diverses subventions et des produits imputables à l'exploitation des exercices antérieurs, qui ne peuvent évidemment trouver place dans le compte d'exploitation de l'exercice. Il reprend en charges diverses pertes imputables aux exercices antérieurs ou exceptionnelles. Le solde en est reporté au bilan.

90. Séances du 26 avril 1967.

Le bilan est présenté sous les formes classiques.

L'ensemble n'est pas extrêmement clair, mais constitue le résultat d'un effort pour combiner les données budgétaires de la comptabilité et les données économiques de la gestion.

461. — Le port de Bordeaux, par contre, s'est engagé beaucoup plus timidement dans une réforme de sa comptabilité. Il a conservé une comptabilité de type administratif, puis, en 1951, a présenté des écritures commerciales qualifiées de « fragmentaires » par la commission : « Elles ne reflètent pas l'exakte situation patrimoniale de l'établissement et ne traduisent pas les résultats de son exploitation. L'infrastructure ne figure pas, en effet, parmi les immobilisations, et les installations de superstructure n'ont pas été réévaluées ⁹¹. » Cette situation s'est prolongée jusqu'en 1960, les départements ministériels intéressés ayant été très longs à se mettre d'accord sur un plan comptable commun aux ports autonomes.

462. — L'arrêté ministériel du 22 mars 1960 ⁹² a approuvé le plan comptable applicable aux ports autonomes et fixé au 1^{er} janvier 1960 la date d'application du nouveau régime.

La réforme a imposé aux administrations des deux ports l'établissement d'un bilan de départ au 1^{er} janvier 1960, consacrant la prise en charge de toutes les installations évaluées au 30 juin 1959, qu'elles soient d'infrastructure ou de superstructure. Ainsi est consacrée la notion d'unité du patrimoine du port, assiette de la gestion et fondement de son analyse, et qui est indépendante de la notion de propriété patrimoniale.

La distinction entre budget d'exploitation et budget d'investissement ou entre budget d'exploitation et opérations en capital, est également consacrée. Le problème de la comptabilisation des péages est partiellement résolu : les administrations portuaires ne peuvent plus les porter pour leur totalité parmi les produits d'exploitation comme l'avait fait celle du Havre, mais « le reliquat des péages peut néanmoins être porté au crédit du compte d'exploitation générale en compensation des amortissements inscrits au début du même compte, et dans la mesure où ils ont couvert, en vertu d'arrêtés ministériels d'affectation, des dépenses d'investissement ».

Le budget 1964 du port autonome de Bordeaux, qui constitue un exemple de l'application des nouvelles règles, est divisé en deux sections « Fonctionnement » et « Capital ».

En produits de la section de fonctionnement, on trouve les produits d'exploitation (droits de quai, péages affectés à l'exploitation), les subventions d'exploitation (subsides de l'Etat pour l'entretien des accès et pour la gestion de services annexes et connexes), les remboursements de travaux effectués pour le compte de l'Etat

91. Rapport de la commission, 1952, p. 14.

92. *J.O.*, p. 3054.

ou de collectivités, les travaux et les charges non imputables à l'exploitation de l'exercice. Cette dernière rubrique très importante, reprend les travaux faits par l'entreprise pour le budget des opérations en capital et l'utilisation des droits de péages affectés aux investissements.

Les charges de la section sont constituées par les frais de personnel, les impôts, les fournitures, les achats de matières premières, les frais financiers, les frais de gestion de l'entreprise et les amortissements.

Le compte est, pour 1964, en déficit de 12 %.

La section des opérations en capital reprend en recettes la participation de l'Etat aux travaux d'amélioration de l'infrastructure, les indemnités pour dommages de guerre, les emprunts, les amortissements virés de la première section. Elle reprend en dépenses les travaux de déblaiement, de reconstruction et d'amélioration, les remboursements d'emprunts et les dépenses en capital, y compris le déficit de la première section.

Le schéma d'application ainsi tracé est conforme au schéma de principe exposé dans le sous-paragraphe A ci-dessus.

463. — Le régime budgétaire et comptable des nouveaux ports autonomes est, comme leur régime financier, réglé par trois textes : l'article 14 de la loi 65-391 du 29 juin 1965, les articles 9 à 11 du décret 65-933 du 8 novembre 1965 modifiant certaines dispositions du Code des ports maritimes, les articles 18 à 27 du décret 65-944 du 8 novembre 1965 portant application de la loi 65-391 et du décret 65-933.

464. — La loi décide que les « états prévisionnels », terme remplaçant celui de « budget » et qui marque le caractère indicatif du document, sont présentés chaque année aux ministres de tutelle. Ces états prévisionnels concernent « les dépenses et les recettes de l'exploitation et les dépenses en capital ».

« Les prévisions du compte d'exploitation doivent être présentées en équilibre pour chaque exercice. » Mais, alors que, d'après la réglementation du décret 53-1227 du 12 décembre 1953 applicable aux établissements publics de caractère administratif, cet équilibre pouvait être obtenu par virement de la section des opérations en capital, cette méthode, qui avait été pratiquée par les ports autonomes, ne paraît plus pouvoir être mise en œuvre. En effet, « au cas où les ressources existantes ne seraient pas suffisantes pour couvrir la totalité des charges d'exploitation, le ministre des Finances et le ministre des Travaux publics peuvent créer d'office les ressources nouvelles nécessaires ».

D'autre part, « le produit des droits de quai et des péages constitue une recette ordinaire de l'établissement », ce qui permet, désormais, de les comptabiliser directement dans les recettes d'exploitation.

465. — Le décret 65-933 prévoit que l'état prévisionnel est divisé en deux sections et en règle le contenu.

Le décret confirme l'abandon de la possibilité d'équilibrer les sections par virements réciproques, contenu dans la loi : « La section d'exploitation retrace toutes les charges et tous les produits se rapportant au fonctionnement du port et reprend en particulier les amortissements en dépenses. » L'excédent net de chaque exercice, après prélèvement de la part de l'Etat, est versé à un compte de réserve⁹³ : il n'y a donc pas versement à la section des opérations en capital.

Sur le plan des principes de gestion, la séparation rigoureuse entre les deux sections peut paraître une erreur qui brise l'unité patrimoniale et annule une partie des avantages tirés de la réforme de la comptabilité. Nous supposons, sans avoir aucune certitude à cet égard, qu'elle a été exigée pour amener les ports à une plus grande sévérité dans la pratique de la gestion et pour les amener à la compression de leurs dépenses de fonctionnement.

La section des opérations en capital reprend le produit des amortissements, les versements de l'Etat en capital et en annuités⁹⁴, les produits des emprunts. Les dépenses de cette section comprennent « toutes les dépenses de renouvellement, de reconstruction, d'amélioration, d'extension des ouvrages ou des outillages ainsi que le remboursement des capitaux empruntés par le port ».

Aucune indication n'est donnée sur le sort réservé au fonds de réserve, dont on peut cependant supposer qu'il n'est pas destiné à augmenter indéfiniment. Il n'y a pas d'inconvénient, sur le plan de la rigueur de la gestion, à verser ce fonds au compte des opérations en capital ; il y en aurait au contraire à puiser dans le compte des opérations en capital pour équilibrer la gestion quotidienne.

466. — L'état de prévisions de recettes et de dépenses est accompagné de quatre annexes⁹⁵ :

— Une annexe à la section exploitation, faisant apparaître le programme et le montant des dépenses d'entretien mises à la charge de l'Etat pour l'entretien des accès de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer.

— Une justification spéciale des frais généraux du port autonome dont la détermination est nécessaire pour fixer la participation de l'Etat à ces frais généraux⁹⁶.

— Une annexe à la section des opérations en capital faisant apparaître la liste, le coût total et l'échéancier des paiements des opérations nouvelles dont l'engagement est proposé au titre de l'exercice concerné.

— Une annexe récapitulative des sommes dues par l'Etat pour

93. Art. 9, D. 65-933 du 8 novembre 1965.

94. *Idem.*

95. Décret 65-934 du 8 novembre 1965, art. 18.

96. En application de l'article 8 de la loi 65-491 du 29 juin 1965.

le remboursement du service des emprunts auquel l'Etat participe en vertu des articles 5 et 6 de la loi 65-491 ⁹⁷.

Par contre, la législation et la réglementation nouvelles n'imposent pas le dépôt d' « un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ⁹⁸ », de même qu'elles ne contiennent aucune disposition relative à la publication des documents budgétaires. La seule source d'information est constituée par le rapport de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques, qui ne contient que des indications assez générales et, de toute façon, tardives.

L'information des milieux maritimes et portuaires, quant à la teneur exacte des budgets des établissements publics nationaux que sont les ports maritimes, paraît donc très fragmentaire ; l'inconvénient n'était pas grand lorsque deux établissements seulement existaient ; il devient plus sensible dès lors que six ports autonomes ont été créés et que l'Etat participe dans une proportion non négligeable à leur financement ⁹⁹.

467. — Le fonctionnement comptable du port autonome est assuré dans les conditions prévues pour les établissements publics à caractère industriel et commercial, par les articles 190 à 225 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Il doit être élaboré un plan comptable commun à tous les ports autonomes.

Ce plan comptable doit déterminer en particulier les règles applicables en matière d'évaluation et de réévaluation des immobilisations, la nature des immobilisations amortissables, les règles de calcul des amortissements et des provisions, les méthodes d'évaluation des stocks, les normes de la comptabilité analytique permettant l'établissement des prix de revient ¹⁰⁰.

468. — L'agent comptable du port autonome est nommé par arrêté interministériel après avis du conseil d'administration ¹⁰¹ disposition moins stricte que celle du décret 62-1387 du 29 décembre

97. Article 5, loi 65-491 : « L'Etat rembourse 60 % des sommes versées pour le service des emprunts émis pour faire face aux opérations de même nature engagées antérieurement à la création du port autonome et que celui-ci contracte ou prend en charge en application de l'article 3. » Article 6, *idem* : « L'Etat rembourse 20 % des sommes versées pour assurer le service des emprunts émis pour faire face aux opérations de même nature (que les ouvrages d'infrastructure ou formes de radoub autres que bassins, chenaux, ouvrages de protection et écluses) engagées antérieurement à la création du port autonome ou que celui-ci contracte ou prend en charge en application de l'article 3. »

98. Ordonnance du 2 janvier 1959, art. 32.

99. La Société nationale des chemins de fer français publie, par contre, son annuaire, *L'année ferroviaire*.

100. Art. 20, D. 65-934.

101. Art. 15, *idem*.

1962 qui, en son article 194, prévoit la nomination par le seul ministre des Finances. Le décret du 25 avril 1937 modifiant le décret du 23 septembre 1921 avait prévu une nomination par décret, sur le rapport des ministres des Finances et des Travaux publics, après avis du conseil d'administration.

Dans la rédaction primitive du décret du 23 septembre 1921, l'agent comptable était nommé par le conseil d'administration, avec l'agrément du ministre des Finances. L'article 36 du décret prévoyait d'autre part que « des agents délégués par le directeur après avis de l'agent comptable, pouvaient être chargés, au titre de régisseur et à charge de rapporter dans le mois au comptable les acquits..., et les pièces justificatives, de payer, au moyen d'avances mises à leur disposition, les dépenses du port ». La doctrine avait observé que cette rédaction faisait échec au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables¹⁰².

Le décret du 25 décembre 1934 a établi une séparation de principe entre les fonctions du comptable, teneur de livres, qui agit sous l'autorité du directeur, et ses fonctions de caissier, pour lesquelles il ne dépend pas du directeur, sauf réquisition : « Il jouit d'un pouvoir certain pour vérifier les pièces de dépenses et obliger éventuellement l'ordonnateur à se conformer aux règles générales de gestion des crédits¹⁰³. »

Ces règles font désormais l'objet de l'article 37 et de l'article 192 du décret 65-1387. Quant aux régies d'avances, elles sont placées sous la responsabilité du comptable, les régisseurs étant nommés par le directeur avec son accord¹⁰⁴.

469. — Les ports autonomes iront-ils au delà et seront-ils dépenses ? Peut-on, en d'autres termes, appliquer aux ports autonomes les classifications fonctionnelles établies pour le budget de l'Etat ?

M. Edmond-Grange, dans l'étude qu'il a consacrée au budget fonctionnel en France¹⁰⁵, fait état des divers travaux de la Direction du budget au ministère des Finances, parvenue en 1961 à une classification en huit rubriques : administration générale, défense nationale, relations extérieures, éducation et culture et action sociale, action économique, logement, dette extérieure, dépenses non fonctionnelles. Il paraît difficile d'appliquer, si peu que ce soit, cette classification aux ports maritimes.

Une difficulté considérable vient de ce que le budget du port maritime n'englobe pas toutes les dépenses faites par l'Etat au titre de ce port. Les dépenses concernant les services de police générale sont imputées soit au budget du ministère de l'Intérieur,

102. J. Moreau, *Etude sur le régime financier des services industriels de l'Etat*, 1937, p. 92 et s.

103. *Idem.*, p. 150.

104. Art. 26, D. 65-934.

105. *Le budget fonctionnel en France*, 1963.

soit à celui des Forces armées (gendarmerie) ; les dépenses concernant les services de la marine marchande au budget du ministère des Transports ; ces dépenses n'étant pas toutes imputables à l'existence du port dans lequel se trouvent implantés les services, une ventilation doit être opérée. Certaines dépenses, telle celles afférentes à la protection contre l'incendie, sont partagées avec les collectivités territoriales locales.

En admettant qu'une solution puisse être trouvée à ces difficultés, la classification fonctionnelle suivante pourrait être adoptée :

1° Fonctions communes ;

2° Pouvoirs publics ;

3° Trafic commercial ;

4° Trafic d'escale.

Ces quatre fonctions constitueraient les fonctions du premier degré.

Les fonctions communes de la série I regrouperaient les fonctions diverses de gestion et de direction.

Les fonctions de pouvoirs publics reprendraient en série 2 les dépenses de police, police domaniale, du trafic, de la sécurité, le balisage, etc...

Les fonctions de la série 3 reprendraient les dépenses afférentes à la superstructure destinée aux marchandises et aux passagers, l'infrastructure d'équipement et l'outillage concernant le trafic commercial.

La même règle serait appliquée aux fonctions de la série 4, qui reprendrait en particulier les dépenses concernant les formes de radoub et les installations d'avitaillement.

Une cinquième fonction du premier degré pourrait être créée dans les ports équipant et gérant des zones industrielles portuaires. Cette fonction 5 serait la fonction « zones industrielles ».

Il ne nous semble pas que l'infrastructure de base doive être considérée comme une fonction, mais comme l'un des moyens, et le principal, qui permette de remplir les fonctions portuaires. Créer une fonction infrastructure de base conduirait à confondre classification fonctionnelle et classification analytique. La classer en « fonctions communes » fausserait l'ensemble du tableau, à cause de son importance financière. Il nous paraît préférable de ne pas tenir compte de l'infrastructure de base dans la fonction « pouvoirs publics » mais de la répartir entre les trois fonctions de trafic et de zones industrielles en fonction de l'importance relative de ces trafics et de ces activités.

Le schéma tracé ici est très général et certainement insuffisant ; il nous paraît cependant que la tentative mériterait d'être faite, si elle devait aider à mieux embrasser la réalité portuaire dans son ensemble ; elle serait en outre de nature à recouper les résultats fournis par la comptabilité analytique.

470. — La réglementation de 1962, concernant les ports d'Algé-

rie, reproduit pratiquement les dispositions de la loi de 1920 et du décret de 1921 : Le projet de budget du port autonome comprend deux sections séparées, concernant l'une les recettes et dépenses ordinaires, l'autre les recettes et dépenses extraordinaires. L'énumération de ces recettes et de ces dépenses n'appelle aucune remarque particulière.

Aucune disposition ne concerne la tenue de la comptabilité, qui est strictement administrative.

On doit considérer cette réglementation comme périmée dans sa conception et on peut s'étonner de telles dispositions dans un texte récent, alors que la réglementation de 1953 sur les établissements publics administratifs fournissait un cadre convenablement rénové.

471. — Les ports d'Afrique francophone ont par contre admis la distinction entre budget d'équipement et budget d'investissement bien avant les ports français. La réforme, introduite au port de Dakar, a été tout naturellement appliquée au budget annexe du port d'Abidjan, créé en 1951.

Le régime des droits de quai n'ayant pas été rendu applicable aux colonies françaises¹⁰⁶, la distinction entre droits de quai et péages, n'existe pas. Toutes les taxes fiscales d'exploitation sont qualifiées de taxes : taxes sur les marchandises embarquées et débarquées, taxes sur les passagers, taxes sur les navires, et il en est de même de celles qui ont caractère plus net de rémunération de services rendus : taxes de pilotage¹⁰⁷, d'amarrage et de séjour. Les recettes non fiscales sont constituées par les redevances d'occupation du domaine, les locations et cessions diverses.

Un fonds de renouvellement est constitué et alimenté par les excédents de recettes ; l'excédent du fonds de renouvellement alimente le budget d'équipement et d'investissement, qui reçoit également le produit des emprunts.

L'équilibre des sections de fonctionnement et d'investissements est assuré par des virements d'excédents et de déficits d'une des sections à l'autre ; sur ce point, les pays d'Afrique francophone sont restés fidèles au schéma français antérieur, plus proche du régime des entreprises privées.

472. — Une tentative de personnalisation de la comptabilité des ports non autonomes a été faite par le décret du 7 avril 1924, qui prévoit l'existence d'un « relevé de la situation financière du port » établi annuellement.

106. Les droits d'ancrage ont été supprimés en A.O.F. par décret du 10 mai 1908 (*J.O.*, A.O.F., p. 492) ; mais le régime des droits de quai est, d'une façon générale, applicable dans les territoires d'outre-mer.

107. Assuré par l'autorité portuaire.

Ce relevé reprend « d'une part, les dépenses de toute nature faite pour l'établissement, l'entretien et l'exploitation du port, d'autre part, les recettes fournies par chacune des taxes et redevances de toute nature frappant les navires, les marchandises et les outillage divers installés dans le port pour les besoins du trafic¹⁰⁸ ».

Il faut penser que les nouvelles règles applicables aux ports autonomes auront leur influence sur celles qui concernent les ports non autonomes et que la comptabilité de ceux-ci sera établie à l'avenir sous une forme patrimoniale et non pas administrative.

473. — En matière de comptabilité, le port maritime de 1965 est resté à mi-chemin entre l'organisation administrative classique et désormais périmée et les méthodes purement commerciales : L'influence du droit privé est très nette, mais tempéré par des règles de prudence.

D'une nature différente est l'influence des activités industrielles et commerciales sur le régime fiscal des ports maritimes, qui fait l'objet des développements du second paragraphe de cette section.

§ 2. — *Les conséquences de la gestion commerciale sur le régime fiscal.*

474. — Le problème de la fiscalité se pose différemment, suivant que l'organisme est ou n'est pas personnalisé, qu'il a ou n'a pas d'activité industrielle ou commerciale. Il se pose d'autre part pour chacun des impôts qui peuvent nous intéresser : patentes, contributions foncières, impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

475. — La patente est due par tout individu qui exerce en France une industrie ou une profession ; le critère de cet impôt est le « but lucratif » de l'activité exercée¹⁰⁹.

La contribution foncière est un impôt réel qui grève le fonds et qui est acquitté par le propriétaire.

L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est perçu sur les professions commerciales, industrielles et artisanales, pour les bénéfices réalisés dans les entreprises exploitées en France.

S'agissant des ports maritimes, le problème de l'impôt dû par les organismes publics qui en assurent l'exploitation a intéressé successivement les seules chambres de commerce concessionnaires d'outillages, puis les chambres de commerce et les ports autonomes. L'évolution subie va dans le sens d'une « privatisation » des activités portuaires, par assimilation de celles-ci, en ce qui concerne le régime fiscal, aux entreprises privées.

108. D. du 7 avril 1924, art. 3.

109. Formeray, *Les impôts en France*, 1946, p. 140. C.E., Ville d'Avignon, 28 octobre 1964, A.J.D.A. 1965.616.

476. — Le Conseil d'Etat s'était, dans un arrêt ancien, prononcé en faveur de l'exemption de la patente des activités non lucratives des chambres de commerce, le mot « lucratif » étant pris ici dans un sens large : « Une Chambre de commerce est fondée à demander décharge des droits de patente dus pour l'exploitation d'un service de remorquage ; elle ne saurait être regardée comme exploitant un commerce, une industrie ou une profession au sens de la loi... les droits de remorquage qu'elle a été autorisée à percevoir doivent être exclusivement affectés aux dépenses d'entretien et de service des bateaux remorqueurs et ces droits peuvent être réduits par l'autorité administrative s'ils paraissent excessifs » (CE, 3 novembre 1882, Chambre de commerce de Bayonne).

Par contre, un arrêt antérieur du 8 août 1875, concernant la Chambre de commerce de Lyon, décide que cette compagnie est passible de l'impôt de la patente, dès lors qu'elle exploite un service de conditionnement des soies dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée. Cette jurisprudence paraît s'être maintenue jusqu'en 1931¹¹⁰, puis M. Blanchet¹¹¹ cite un arrêté du conseil de préfecture de Lille, du 19 octobre 1934¹¹² qui décide que « en créant un bureau public de conditionnement, la Chambre de commerce de Cambrai n'exerce aucune industrie, ni commerce, ni profession, mais assure un service public. Elle ne poursuit aucun but lucratif, car les redevances qu'elle perçoit sont fixées par l'Etat et la gestion du bureau est étroitement contrôlée ». Sans doute la seconde partie de la motivation nous paraît-elle insuffisante, car il ne suffit pas qu'une redevance soit fixée par l'Etat ou que celui-ci contrôle l'activité du service pour que celles-ci n'aient pas un but lucratif ; le service des officiers ministériels en fournit un exemple.

Une espèce équivalente a fait l'objet d'une décision semblable du Conseil d'Etat, le 4 juillet 1953¹¹³.

Mais, malgré des matières différentes (remorquage dans un cas, services de conditionnement dans les autres), les cas sont exactement les mêmes en 1875 et en 1882, parce qu'une Chambre de commerce n'a jamais, pour aucune de ses activités, un but lucratif. Elle ne distribue pas de bénéfices et il faut donc trouver, pour l'imposer, un sens différent au mot lucratif que celui qu'il a dans le langage courant. Il s'agit donc, comme l'écrit M. Blanchet¹¹⁴, « d'imposer toute activité économique des collectivités par opposition à leur activité administrative ou de police ». Tel est le sens d'un arrêt Chambre de commerce de l'Aube du 3 juin 1932, au sujet de l'exploitation d'un bureau de péage¹¹⁵ ou de l'arrêt

110. S. 1932.III.17.

111. *Les services publics en régie devant l'impôt*, thèse, Lille, 1937.

112. *Revue de droit fiscal et commercial*, 1935, p. 270.

113. Lebon, p. 356, Chambre de commerce d'Elbœuf.

114. *Op. cit.*, p. 279.

115. D.P. 1932.3.48.

commune de Mesle-sur-Sarthe du 3 février 1911, concernant l'exploitation d'un service d'électricité ¹¹⁶.

477. — Le législateur a opéré en 1941 ¹¹⁷ la réforme du régime d'imposition des établissements publics et la matière est aujourd'hui réglée par les articles 1447, 1452 al. 2 et 1654 du Code général des impôts, ainsi que par l'article 165-1 de l'annexe du même code. Elle n'est pas d'une extrême clarté ni d'une justice absolue.

L'article 1447 impose à la contribution des patentes toute personne physique ou morale qui exerce un commerce, une industrie ou une profession non comprise dans les exceptions déterminées par le code. Le critère est ici purement positiviste, et sans doute est-ce le meilleur, car il a le mérite de la clarté. Mais l'article 1453-2° décide que la contribution des patentes est exigible des « établissements publics ayant un caractère industriel et commercial ainsi que des organismes de l'Etat, des départements et des communes ayant le même caractère ». Le critère est ici organique et laisse prévoir toutes les difficultés, quand on sait combien il est délicat de cerner la notion d'établissement public industriel et commercial. L'article 1654 figure dans les dispositions communes du code : « Les établissements publics doivent... acquitter dans les conditions du droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquelles seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations. » Le critère est désormais matériel. Enfin l'article 165-1 de l'annexe IV du Code, après avoir rappelé les dispositions concernant les établissements publics industriels et commerciaux, précise que l'ensemble des impôts directs et des taxes assimilées est dû par les organismes de l'Etat, des départements et des communes ayant un caractère industriel et commercial s'ils bénéficient de l'autonomie financière. Le critère est ici organique, avec une restriction qui, en ce qui concerne notre matière, intéresse singulièrement les concessions d'outillages portuaires consenties aux municipalités.

Il est regrettable qu'un critère unique n'ait pu être trouvé. La jurisprudence a donc dû dégager des règles, qui peuvent se résumer en trois points essentiels : pour être exonéré de la patente, le service ne doit pas être obligatoire ; il doit ensuite exclure la réalisation de bénéfices ; il doit enfin être rémunéré par des redevances approuvées et homologuées, perçues en contrepartie d'un service rendu et servant uniquement à couvrir les dépenses d'exploitation ¹¹⁸.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé au sujet des concessions d'outillage des ports fluviaux. Trois arrêts de section « chambre de

116. D.P. 1913.3251, conclusions Blum.

117. Loi du 13 janvier 1941, D.A. 1941, p. 44 et 58, art. 159. Voir note 1232.

118. Cf. Drago, in A.J.D.A. 1962, p. 685.

commerce de Louhans », « chambre de commerce de Macon » et « chambre de commerce de Béthune » du 8 février 1963¹¹⁹ : « Considérant qu'il résulte de l'introduction... que l'exploitation de la concession d'outillage présente, tant en raison de la nature de son activité que des ressources qui lui sont affectées, le caractère d'un service industriel et commercial, qu'elle n'est pas entièrement exclusive de toute possibilité de réaliser des bénéfices, que le cahier des charges de la concession prévoit d'ailleurs l'affectation des excédents à un fonds de réserve destiné notamment au perfectionnement des outillages, que... le cahier des charges autorise la Chambre de commerce à confier à des entreprises privées percevant les mêmes redevances d'exploitation, que, dans des conditions... l'exploitation dont il s'agit constitue un commerce, une industrie ou une profession... (la Chambre de commerce doit être astreinte à la contribution des patentes). »

L'argument majeur en faveur de l'imposition nous paraît être celui tiré de la possibilité de confier le service à une entreprise privée. La constitution du fonds de réserve ne peut matérialiser l'utilisation des bénéfices ; c'est une mesure rendue indispensable pour assurer le renouvellement de l'outillage public ; il est par contre exact que des outillages peuvent être exploités par des entreprises privées et qu'une concurrence anormale peut s'exercer de la part d'une compagnie consulaire non imposée. Mais il n'est pas nécessaire de faire appel à la notion de bénéfice : le principe d'égalité devant les charges publiques est ici en jeu.

478. — Commentant l'arrêt chambre de commerce de X, du 1^{er} mai 1931, cité plus haut, M. Trotabas écrivait : « La détermination du contribuable à l'impôt cédulaire est faite dans le décret de codification du 15 octobre 1926 par un certain nombre de textes d'où il résulte évidemment que l'impôt atteint certaines activités, non certaines personnes... l'assujettissement à l'impôt résulte uniquement des caractères de fait de l'exploitation et non des qualités juridiques ou du statut de l'exploitation. » De même, les directives administratives étaient que « pour décider du classement d'une profession dans la catégorie des industriels et commerce imposables, il faut s'attacher, le cas échéant, à l'analogie des actes accomplis avec les opérations dont le caractère industriel et commercial est indiscuté ». Ceci laisse entier le problème, puisque le contentieux s'élèvera à coup sûr en ce qui concerne les actes dont le caractère industriel et commercial est discuté.

En effet, un bureau de conditionnement peut être considéré comme un service d'expertise ou un organe de police économique ; les activités d'enseignement des chambres de commerce sont sans doute des activités administratives, mais il existe des écoles commerciales privées, etc. On voit bien que seul le critère tiré de la

119. A.J.D.A. 1963, p. 291, observations R. Drago.

détermination de la loi est satisfaisant, et que ni le critère organique, ni le critère matériel ne peuvent donner une solution claire et qui évite tout contentieux.

479. — S'agissant de l'impôt foncier, la loi du 3 frimaire an VII avait décidé de l'exemption des biens des services publics, le bien levant, pour être exempté, « être national, non productif, réservé pour un service national et dont la destination a pour objet l'utilité générale ».

Trois arrêts Chambre de commerce de Bordeaux du 9 août 1918¹²⁰, Chambre de commerce de Nantes du 26 décembre 1919¹²¹ et Chambre de commerce du Havre du 27 avril 1923¹²² ont refusé l'exemption au motif que les compagnies consulaires étaient autorisées à percevoir des redevances pour l'utilisation des installations d'outillage. Deux arrêts Chambre de commerce du Havre du 12 juin 1925¹²³ et Chambre de commerce de Dunkerque du 17 décembre 1926¹²⁴ la refusent au motif que « ces installations d'outillage sont productives de revenus, alors qu'il ne résulte pas du cahier des charges que l'Etat soit propriétaire desdites installations¹²⁵ ».

Le législateur, sans doute sollicité, est intervenu par la loi du 19 décembre 1926 : « Dans les ports maritimes et sur les voies de navigation intérieures, ne sont pas imposables à la contribution foncière les installations accordées par l'Etat aux chambres de commerce et aux municipalités et qui sont exploitées dans les conditions fixées par un cahier des charges. »

Cette disposition, maintenue par la loi du 13 janvier 1941, a été rapportée par la loi du 28 juin 1941 et l'arrêté du 31 janvier 1942¹²⁶ ; elle est actuellement contenue dans l'article 165-1 du Code

120. Lebon, p. 827.

121. Lebon, p. 963.

122. Lebon, p. 369.

123. Lebon, p. 565.

124. Lebon, p. 1116.

125. On trouve par contre, « l'Etat doit être regardé du jour de l'approbation de la concession de cet outillage à la Chambre de commerce, comme propriétaire des installations faites par celle-ci, partie sur son domaine particulier, partie sur le domaine public, dès lors que l'Etat entre, sans indemnité, en possession de tout cet outillage à l'expiration de la concession et d'imposer avant la fin de la concession la suppression partielle ou totale des installations, ce retrait ou cette suppression a pour conséquence de laisser à la charge de l'Etat le service des emprunts contractés par la Chambre de commerce pour l'établissement des installations reprises ou supprimées (Chambre de commerce du Havre, 27 juillet 1928, Lebon, p. 961 ; Chambre de commerce de Nantes, 22 novembre 1929, 2^e espèce, p. 1015 ; Chambre de commerce de Marseille, 22 novembre 1929, p. 65 et 4077, Chambre de commerce de Nantes, 14 novembre 1930, p. 4204.

126. Loi du 19 décembre 1926, D. 1926.IV.233 ; loi du 15 janvier 1941, D.A. 1941, p. 44 et 58, art. 159 ; loi du 28 juin 1941, D.A. p. 326 ; arrêté du 31 janvier 1942, D.A. p. 76.

général des impôts : « Les établissements publics ayant un caractère industriel et commercial sont passibles de tous les impôts directs et taxes assimilées applicables aux entreprises privées similaires... le même régime est applicable à tous les organismes de l'Etat, des départements et des communes ayant un caractère industriel et commercial s'ils bénéficient de l'autonomie financière. » Mais une décision ministérielle du 11 août 1942, plusieurs fois reconduite, a exonéré les chambres de commerce maritimes. On est ainsi revenu, par un acte d'une valeur tout à fait discutable, à un critère positiviste tiré de la nature de l'établissement ou du service et non de ses activités.

480. — Le problème de la fiscalité applicable aux ports maritimes autonomes a été posé dès avant la mise en application du régime de l'autonomie. Ni le décret de 1916, ni la loi de 1920, ni les décrets de 1921 ne contenaient aucune disposition à ce sujet.

La Chambre de commerce de Bordeaux avait demandé¹²⁷ lors de l'étude du projet d'autonomie, que le port n'ait à supporter « pour la gestion des installations et services qui lui sont remis, en dehors de ceux provenant des concessions faites à la Chambre de commerce, aucune charge fiscale autres que celles qui pèsent actuellement sur l'Etat lui-même, auquel il sera purement et simplement substitué » ; elle avait introduit des dispositions dans ce sens dans l'article 11 de son projet de notice, sur lesquelles l'inspecteur général des Ponts et Chaussées, chef du service maritime de la Gironde, chargé de rapporter le projet, écrivait : « Il ne faudrait pas que le port autonome fût grevé dans l'avenir de charges qu'il ne saurait prévoir et qui troubleraient l'équilibre de son budget, alors qu'elles n'auraient pas pesé sur les organes auxquels il se trouverait substitué. Cela ne paraît pas, d'ailleurs, être l'esprit de la loi, étant donné qu'un port autonome n'est pas un établissement commercial susceptible de faire des bénéfices, au sens légal du mot et qu'au contraire il est un établissement public soumis aux règles générales qui régissent la gestion des deniers publics¹²⁸. »

Mais le ministre des Travaux publics, dans une décision du 23 juillet 1923, établie après consultation du conseil général des Ponts et Chaussées, refusait de voir inclure dans la notice des dispositions particulières concernant les charges fiscales auxquelles pourrait être soumis l'établissement autonome. La Chambre de commerce se méprenait certainement sur le sens de ce refus en écrivant que « si un engagement de cet ordre n'a pas sa place dans la notice, nous ne voyons aucun inconvénient à ce qu'il soit écarté de celle-ci pour s'incorporer dans le décret constitutif... ce qui nous intéresse, c'est que... d'une façon précise, nous soit donnée l'assurance que l'Etat, au titre du ministère des Finances, ne cherchera

127. 1^{er} décembre 1922.

128. 17 mars 1923 et Congrès maritime de Bordeaux, 30 juin 1923.

pas à profiter de la cession faite par lui, en tant que ministre des Travaux publics, au port autonome, pour imposer à ce dernier tout ou partie des charges dont sont exonérés les établissements publics ou que ne supporteraient pas, dans le même cas, les ports non autonomes ».

Le directeur des ports maritimes avait finalement donné des assurances dans ce sens ¹²⁹.

Mais la question devait préoccuper les organismes professionnels entendus lors de l'enquête préparatoire : « Le port ne doit pas être assimilé à une entreprise industrielle et commerciale... ¹³⁰ « le port autonome étant complètement substitué à l'Etat et à la Chambre de commerce pour l'exploitation du domaine, ce domaine et ces biens ne seront soumis à aucune charge fiscale autre que celles qu'ils supportent actuellement ou dont se trouveraient grevés dans l'avenir les établissements publics du même ordre dans les ports non autonomes », selon les autres ¹³¹. Ou encore : « Le port autonome n'aura pas à supporter d'autres charges fiscales que celles qui pèsent actuellement ¹³². »

En fait, malgré les assurances verbales données par l'administration ¹³³, le décret institutif du 13 novembre 1924 ne contient aucune disposition concernant le régime fiscal de l'établissement.

481. — Dès 1927, le port autonome du Havre s'est vu réclamer la contribution des patentes, l'impôt foncier et la taxe de biens de main-morte. Le port s'est pourvu devant le juge administratif et on aurait pu penser que les solutions adoptées en 1918, 1919 et 1923 à 1925 à l'égard des Chambres de commerce auraient été purement et simplement transposées. Il n'en a rien été et, dans un arrêt port autonome du Havre du 31 mai 1929 ¹³⁴, le Conseil d'Etat accorde le dégrèvement sollicité, en analysant à la fois l'activité et la nature de l'établissement : « Considérant que les ports de commerce dans lesquels a été institué le régime organisé par la loi du 13 juin 1920 sont, en vertu de l'article 2 de ladite loi, des établissements publics investis de la personnalité civile et soumis aux règles générales qui régissent la gestion des deniers publics... que les exploitations qui ont servi de base aux impositions sont des services publics gérés

129. 15 février 1924.

130. Société pour la défense et le développement du commerce et de l'industrie de Bordeaux, 15 avril 1924.

131. Union générale des syndicats girondins, s.d.

132. Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, s.d.

133. L'administration est coutumière de ces procédés, dont l'influence sur le citoyen est déplorable, et qui constituent l'un des aspects les plus irritants de l'irresponsabilité des fonctionnaires. Une justice immanente veut que le procédé soit employé de façon courante à l'égard des groupements chargés de défendre les intérêts des mêmes fonctionnaires.

134. S. 1930.III.114, Port autonome du Havre, note X.

par le port autonome du Havre... que les redevances versées ne peuvent être, en l'espèce, considérées comme des revenus. »

L'arrêt est compréhensible si on le rapproche de l'intervention du législateur de 1926, concernant les exploitations maritimes des chambres de commerce. Celles-ci étant exonérées d'impôts, il n'y avait pas de motif de mettre les ports autonomes dans une situation défavorable en ce qui concerne l'exploitation de leurs outillages, par rapport aux ports non autonomes dont les outillages sont exploités par les chambres de commerce. S'agissant du port autonome du Havre, concurrent à certains égards du port non autonome de Rouen, la solution aurait été particulièrement inopportune.

482. — Deux mouvements se sont manifestés en sens contraire ces dernières années, l'un visant à soumettre les ports aux mêmes impositions que les autres entreprises, l'autre visant à les exonérer.

La première tendance s'est manifestée par la rédaction de l'article 14 de la loi du 29 juin 1965, décidant que « l'excédent net de chaque exercice est reversé à l'Etat dans la proportion de 50 % ». Encore un amendement a-t-il permis d'ajouter un membre de phrase, qui précède la proposition principale : « Après constitution des réserves et provisions », car, dans sa rédaction primitive, le texte de l'article aurait conduit à imposer le port autonome plus que ne le sont les entreprises commerciales.

En ce qui concerne les autres impôts directs (patente et taxe foncière), le principe de l'imposition subsiste depuis 1941, mais la perception se trouve suspendue *sine die*.

L'imposition des établissements publics pour leurs activités industrielles et commerciales dans les mêmes conditions que les entreprises privées paraît faire désormais partie de la doctrine de l'administration. On la trouve dans le rapport Rochdale sur les ports britanniques, qui considère les ports comme des entreprises de droit commun¹³⁵.

L'une des raisons données pour justifier ce régime est la nécessité d'assurer des conditions d'exacte concurrence entre entreprises publiques et entreprises privées similaires¹³⁶. En ce qui concerne les ports, l'argument paraît peu convaincant. Il n'y a pas de port maritime privé, et une concurrence ne peut être imaginée qu'avec des ports étrangers, ce qui modifie complètement les données du problème.

Il existe cependant une possibilité de concurrence entre outillages d'un port autonome et outillages privés équivalents, aménagés dans le même établissement portuaire. A cet égard, l'imposition du port (ou de la Chambre de commerce) serait justifiée. De même,

135. Rapport, § 233, p. 83.

136. Voir D.P. 1932.3.17, note Trotabas.

cette imposition établirait l'équilibre entre les différents moyens de transport, ceux-ci ne devant pas être concurrencés anormalement par les ports : il y a là une position de principe, sans plus, car le régime qu'ont connu les chemins de fer en France, la souplesse de tarification dont ils ont joui, l'appui qu'ils ont trouvé dans l'opinion, ont toujours joué en leur faveur au détriment des ports maritimes.

Un autre aspect de la tendance à imposer les ports dans les mêmes conditions que les autres entreprises est sensible dans les tentatives faites depuis 1955 par l'administration des contributions indirectes pour percevoir sur les opérations des établissements les impositions relevant de sa compétence¹³⁷.

483. — Par contre, la politique d'exonération, qui se traduit par le maintien des dispositions favorables édictées dans des conditions irrégulières par le ministre des Finances en 1942, est la règle dans les pays francophones d'Afrique.

La question s'était cependant posée à propos de la contribution foncière¹³⁸, mais les services locaux des Finances ont adopté une attitude modérée, en s'appuyant sur la théorie du domaine. Ils ont considéré qu'en tirant parti des produits du domaine public, non utilisé directement et en autorisant des jouissances relatives sur certains terrains, l'administration ne se plaçait pas dans la situation d'un propriétaire foncier ordinaire, les biens domaniaux étant hors du commerce. D'autre part, la loi de 1926 étant applicable outre-mer et la loi de 1941 n'y ayant pas été promulguée, il paraissait difficile de traiter moins bien les ports de commerce nouvellement créés que les chambres de commerce. Et surtout, les administrations portuaires, qui assuraient éventuellement des services publics administratifs (balisage) sans compensation financière ou avec une contrepartie financière insuffisante, ont résisté à l'imposition.

Le régime d'exonération, souvent implicite, tacite et coutumier, a été introduit dans la législation nationale des nouveaux Etats. La formule « le port est exempt d'impôts pour les biens qu'il gère et les activités qu'il exerce » se retrouve dans divers statuts¹³⁹. Mais il est vrai que les ports d'Afrique assurent un service d'outillage

137. A Bordeaux, en 1967, le montant des taxes réclamées au port autonome par les Contributions indirectes s'élevait à 11 500 000 F (T.P.S., T.V.A. et taxes diverses). Le port s'opposait à ces prétentions et une instance était en cours devant les juridictions administratives. Par ailleurs, les prévisions d'impôts et taxes à payer par le port en 1967 s'élevaient à 918 000 F, dont 800 000 F de versement forfaitaire sur les salaires.

138. A Dakar, en 1955.

139. Ainsi dans les Statuts du port de Dakar, loi 64-395, art. 10 dans les statuts du port de Cotonou. Loi 64-39, art. 6, dans celui du port d'Abidjan, décret 60-110, art. 18.

peu important ou n'en assurent pas du tout, ce qui constitue une différence considérable avec les ports français.

Concernant ceux-ci, l'exonération totale avait été introduite dans le projet Buron de 1961¹⁴⁰ et c'est en contrepartie de cette exonération totale qu'il avait été décidé que le port reverserait 50 % de ses recettes à l'Etat ; l'exonération a disparu, mais le principe du reversement est resté.

140. Projet « Buron », art. 15.

CONCLUSION DU TITRE TROISIEME

De cette étude du régime financier des ports maritimes, deux conclusions essentielles peuvent être tirées.

484. — L'unité des ports maritimes apparaît éclatante. L'étude des régimes de gestion nous avait donné une impression de diversité, qui s'efface complètement lorsqu'on se penche sur les problèmes de planification, de développement et de financement.

Ces problèmes retiennent désormais, à juste titre, l'attention de l'administrateur portuaire et celui-ci s'il n'était, par exemple, qu'un ingénieur, un juriste ou un marin, aurait une vue bien étroite des problèmes qui lui sont posés. La connaissance économique apparaît ici comme indispensable à toute compréhension des réalités portuaires.

Il est possible que cette évidence n'apparaisse pas clairement à tous ceux qui écrivent, parlent ou agissent en matière portuaire ; des décisions sont mal comprises, parce qu'elles ne sont pas replacées dans un contexte général et national, voire international.

Il est donc à la fois tentant et nécessaire de traiter cette réalité portuaire dans le cadre de l'économie globale ; on comprend aussi les hésitations de certains milieux, pragmatiques et réalistes, qui s'effraient de l'imprécision des résultats obtenus ou à obtenir d'une pareille méthode. Mais on voit que cette approche globale est seule de nature à répondre aux questions posées et nous permettre de faire face aux problèmes de développement à long terme.

Pour que cette approche ne prenne pas un caractère chimérique et irréaliste (car, en matière de prévision et de planification, comme ailleurs, les conseillers ne sont pas les payeurs et ce ne sont pas les praticiens), l'union entre les milieux portuaires et, en particulier, entre les administrations publiques et les entreprises doit être un souci constant. Cette union doit, du reste, pour entraîner une réelle adhésion, s'étendre au delà de ses limites actuelles et atteindre les échelons d'exécution.

485. — La modernisation de la législation et de la réglementation portuaire est incontestable et ce problème sera de nouveau évoqué dans son ensemble dans la conclusion générale de cet ouvrage.

TITRE QUATRIÈME

LE PORT, INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE ADMINISTRATIVE

486. — Le dernier titre de cette thèse est consacré au rôle que joue le port maritime comme instrument d'une politique administrative.

On a souvent évoqué la décentralisation au sujet des ports maritimes, et, en particulier, des ports autonomes. Or, le premier chapitre du présent titre mettra en valeur, non pas la décentralisation, mais la concentration des pouvoirs de gestion au profit d'un agent du pouvoir central : le directeur du port. Trois procédures d'administration se superposent en effet dans le port maritime : une procédure décentralisatrice, une procédure de déconcentration, une procédure de concentration.

La procédure décentralisatrice a été étudiée : elle résulte de la constitution d'établissements publics et l'on peut également considérer la mise en place d'organismes consultatifs dans les ports non autonomes comme un début de décentralisation.

La procédure de déconcentration se manifeste par la création d'une fonction directoriale ; des pouvoirs sont délégués au directeur, ce qui accélère les procédures et assouplit la gestion. Il y a déconcentration à l'échelle nationale.

Il y a par contre concentration locale et cette concentration se fait à la fois au profit de l'organisme portuaire et du directeur. L'organisme portuaire tend à observer ou à contrôler les services connexes et les services annexes. Le directeur, tirant parti de sa double qualité d'agent de l'Etat et de l'agent de l'organisme portuaire, ne peut qu'encourager une concentration dont il est à la fois le guide et le principal bénéficiaire. Ainsi se constitue dans la ville portuaire un puissant organisme, bien structuré, lié au développement économique, auprès duquel les administrations traditionnelles font au besoin pauvre figure.

487. — Cet organisme, à missions et à administration spécifiques, organise lui-même ses relations et en crée avec les organismes de même nature, nationaux et étrangers. Il existe un nouveau type de relations, nationales et internationales, entre établissements portuaires et entre dirigeants portuaires.

488. — Ces problèmes seront évoqués dans deux chapitres, d'importance inégale, intitulés :

Chapitre VII : Le port maritime, instrument de concentration étatique.

Chapitre VIII : Le port maritime, instrument d'influence technocratique.

CHAPITRE VII

LE PORT MARITIME, INSTRUMENT DE CONCENTRATION ETATIQUE

489. — Etudier le port maritime comme instrument de concentration, c'est étudier la fonction directoriale.

Dans les ports français, un directeur a été mis en place par la loi de 1920 ; la fonction directoriale a été ensuite créée dans les ports non autonomes en 1924.

Les problèmes posés par le fonctionnement de l'institution sont les mêmes dans les deux cas : le directeur a la charge directe de certains services, il coordonne l'action d'autres services, il exerce le contrôle de certaines activités.

On peut regrouper sous deux grandes rubriques ces deux aspects du rôle du directeur : il exerce en effet une action directe à l'intérieur de l'établissement portuaire et il exerce une action plus diffuse à l'extérieur de cet établissement.

En conséquence on étudiera :

Section 1 : La concentration des fonction internes.

Section 2 : La coordination et le contrôle des fonctions externes.

SECTION I

LA CONCENTRATION DES FONCTIONS INTERNES

490. — On entendra par « fonctions internes » toutes les fonctions accomplies dans l'établissement portuaire par des agents de l'organisme portuaire, pour assurer l'exploitation du port.

Sont ainsi des fonctions internes la surveillance des travaux, les études, les mouvements de navires, etc. toutes ces fonctions sont pla-

cées sous l'autorité du directeur. Mais, antérieurement à l'institution directoriale a existé une fonction de commandement, qui tire son origine des nécessités de la police administrative et de l'activité maritime dont le port de commerce est le théâtre.

Bien que la fonction directoriale recouvre assez naturellement la fonction de commandement, une différence de nature les sépare : l'une est née des techniques de la vie terrestre, l'autre est issue des techniques de la vie maritime.

491. — Nous étudierons successivement :

§ 1. — La suprématie de la fonction de direction.

§ 2. — L'existence d'une fonction de commandement.

§ 1. — *La suprématie de la fonction directoriale.*

492. — L'étude de la suprématie de la fonction directoriale se fera en deux parties, dans lesquelles on examinera successivement (A) les origines de l'institution, puis son régime moderne (B).

A. — LES ORIGINES DE L'INSTITUTION DIRECTORIALE

493. — Les auteurs font remonter leurs études sur la fonction directoriale à la guerre de 1914-1918 ; il nous semble que cette approche est insuffisante et que le problème directorial s'est posé depuis bien plus longtemps.

Il s'est posé en effet sous l'Ancien Régime dès la création des intendants. Hanotaux¹ cite les termes de la commission donnée au sieur de la Thuillerie, nommé intendant de Marine à La Rochelle le 16 novembre 1628 : « ... pour avoir intendance et direction, tant de notre ville de La Rochelle qu'en l'étendue de la commission que nous vous avons donné pour l'intendance de justice et police du fait de la Marine et commerce et droits en dépendant... » Il y a donc une volonté de placer l'ensemble des activités se rattachant au port sous une même autorité. L'imprécision règne cependant, car la fonction militaire des ports n'est pas clairement distinguée de leur fonction commerciale : l'institution de l'Amirauté fonctionne de pair avec celle de l'intendant et le XVIII^e siècle ajoutera à cette complexité celle née de la création des commissaires aux classes. Ainsi brisée, l'organisation côtière ne trouvera jamais une unité que le respect des libertés locales rendait du reste impossible.

494. — Dans les ports de guerre, Colbert met dans la main de l'intendant l'ensemble des responsabilités financières et des pouvoirs administratifs, avec « la liberté d'action qui permettait

1. *Origine de l'institution des intendants*, p. 93.

les initiatives et la concentration des moyens qui facilitait la gestion² ». Il place en particulier le capitaine de port, chargé des mouvements de navires et de la sécurité de l'Arsenal, sous l'autorité de l'intendant.

D'assez nombreuses difficultés s'étant élevées dans les rapports entre intendants et officiers de vaisseau, qu'il n'y a pas lieu de rappeler ici, le ministre de Boynes exprime à ce sujet, en 1776, une opinion désabusée : « Rien n'est si difficile que de fixer exactement les bornes de deux autorités qui doivent en plusieurs rencontres être concurrentes et ce serait vouloir l'impossible que de prétendre résoudre toutes ces questions et tracer une ligne de démarcation tellement invariable que, dans quelque circonstance que ce fût, l'empiètement fût impossible. Ce point de perfection n'étant qu'une belle chimère, le parti le plus sage est de laisser dans les nuages les bornes exactes des deux autorités³. »

Sartine, qui succède à de Boynes, retire, par l'Ordonnance du 27 septembre 1776, les mouvements de navires à l'Intendant et rompt l'unité de direction dans l'Arsenal. Il institue un commandement du Port, confié à un officier de vaisseau. Celui-ci a deux adjoints, le directeur général (officier de vaisseau) et le sous-directeur (officier du port), qui assurent le commandement des vaisseaux dans le port et sont responsables des constructions navales. L'Intendant, assisté d'un commissaire général, n'a plus que des attributions financières, administratives et comptables.

La Révolution, puis l'Empire, réaliseront l'unité portuaire au profit du Préfet maritime qui, à la fin d'une évolution qui s'étendra sur tout le XIX^e siècle, se trouvera seul responsable du port, ayant à sa disposition un certain nombre de directeurs spécialisés, généralement officiers généraux⁴.

Si l'on excepte les errements pré-révolutionnaires, on constate donc que la Marine de guerre a réussi à dégager peu à peu la notion d'unité et de personnalité portuaire, cependant que la dispersion et l'absence de direction restaient la règle dans les ports de commerce⁵.

495. — Les rédacteurs de la loi de 1912 s'étaient, semble-t-il, montrés soucieux d'éviter les conflits de personnes ; dès lors que les chambres de commerce entendaient contrôler les ports, elles ne

2. P. Bousquet, « Réflexions sur une Direction des constructions et armes navales », *Revue maritime* 1967, p. 1428. Cf. Einnet de la Tour, *Les arsenaux de la Marine*, thèse, Paris, 1949.

3. Cité par Le Hénaff, *op. cit.*

4. Commissaire général, Ingénieur général des Travaux maritimes, Ingénieur général des Constructions et Armes navales, Médecin-général, Pharmacien général éventuellement.

5. Et faisaient l'objet, comme on l'a vu, de vives critiques. On remarquera que, là comme dans tant d'autres domaines, l'administration militaire a montré la voie en matière d'organisation des services.

désiraient pas voir remise en cause leur prééminence. C'est ainsi que si la rédaction de l'avant-projet de loi prévoyait dans son article 5 que le conseil d'administration du port élisait son président et son vice-président⁶, l'article 5 de la loi décidait que cette présidence serait assurée par le président de la Chambre de commerce.

Le même article fait de l'ingénieur en chef l'agent d'exécution des décisions du conseil dans les limites de la compétence de celui-ci. Le commentaire de la loi⁷ ajoute que « la situation de l'ingénieur en chef vis-à-vis du conseil aura de cette façon quelque analogie avec celle du préfet du département vis-à-vis de son conseil général. Il est à la fois le représentant de l'Etat auprès du conseil et l'exécuteur des décisions prises par le conseil dans les limites de sa compétence... mais le conseil du port aura barre sur l'ingénieur nommé après avis de sa part et qu'il contrôle dans une certaine mesure, beaucoup plus que le conseil général n'a d'action sur le préfet ».

Cette proposition paraît optimiste, car le sénateur Peytral, dans son rapport sur le projet de loi, s'interrogeait sur le contrôle effectué par le ministre sur la gestion du port et concluait que le ministre chargerait tout naturellement l'ingénieur en chef du service maritime de ce soin : « ... mais rappelons-nous le rôle de ce fonctionnaire dans la nouvelle organisation : il est placé sous la dépendance du conseil, il ne compte pas au nombre de ses membres ; la loi est formelle, il n'en peut pas faire partie ; l'ingénieur en chef du port assiste au conseil avec voix consultative ; il est chargé de l'exécution des décisions prises par le conseil et c'est après avis du conseil qu'il est désigné par le ministre ; puis le voilà maintenant appelé à inspecter et à vérifier tous les services. Dans de pareilles conditions, des conflits nous semblent à craindre qui deviendraient rapidement préjudiciables à la bonne harmonie administrative et à la prospérité du port ; il n'en sera pas moins établi que ce dernier, agent permanent et sédentaire du ministre, aura été seul en mesure de provoquer le contrôle et en assumera seul la responsabilité⁸. »

L'ambiguïté de la situation de l'ingénieur en chef apparaissait, car il était agent du gouvernement et cependant chargé de l'exécution des décisions du conseil ; la comparaison faite avec le préfet n'était peut-être pas très heureuse, compte tenue des susceptibilités des chambres de commerce. Celles-ci ne voulaient précisément pas entendre parler d'un « préfet » du port.

Lecarpentier relève que la loi de 1912 ne fait plus état d'un chef d'exploitation du port que prévoyait l'article 4 du projet primitif, mais que l'ingénieur en chef aurait dû devenir, dans le système de l'autonomie, un simple agent d'exécution des décisions

6. Présenté au Congrès de La Rochelle, 1909.

7. D. 1912.IV.70.

8. Rapport Peytral au Sénat.

du conseil d'administration, sans aucune attribution extérieure : « Du moment qu'avec juste raison d'ailleurs, le paragraphe 5 de l'article 1^{er} assimile le port autonome à une compagnie de chemins de fer, il en devrait découler le droit et l'obligation pour le conseil d'administration du port d'organiser les services du port comme les compagnies de chemins de fer organisent les leurs, c'est-à-dire de nommer un directeur général ayant, devant le conseil d'administration, la responsabilité de l'ensemble des services et de créer au moins deux directions distinctes de services, une Direction des Travaux et une Direction de l'Exploitation, ayant chacune un directeur particulier travaillant sous les ordres d'un directeur général. »

En fait, l'argument veut trop prouver. En effet, c'est seulement en matière domaniale que le législateur a entendu assimiler les conseils d'administration aux compagnies de chemins de fer. Le droit et l'obligation pour les compagnies de nommer leurs directeurs et d'organiser leurs services découlent de leur statut juridique de sociétés commerciales, construisant et exploitant l'entreprise grâce à leurs capitaux propres⁹. Rien de tout cela ne se trouve dans la loi du 5 janvier 1912, qui ne crée pas, il faut le répéter, des ports autonomes, mais des conseils d'administration chargés d'une mission limitée de gestion d'une partie du domaine public. Aucun apport de capital n'est fourni par les collectivités, les compagnies consulaires ou les particuliers nommés au conseil ; il y a là, avec le cas des compagnies de chemins de fer, une différence fondamentale qui infirme singulièrement la valeur des arguments de Lecarpentier.

496. — L'avant-projet gouvernemental du règlement d'administration publique à prendre pour l'application de la loi de 1912 fut présenté à la commission mixte désignée pour élaborer un projet définitif, le 10 juillet 1912 ; d'après les articles 11 et 12 de cet avant-projet, l'ingénieur en chef était placé sur le même plan que le président du conseil d'administration dont il était le délégué permanent au lieu d'être le délégué du conseil d'administration. Les représentants des chambres de commerce protestèrent dans les termes que nous avons déjà relevés en étudiant le régime facultatif de l'autonomie¹⁰.

Le décret du 10 mars 1916 règle, en son article 13, les attributions de l'ingénieur en chef, « chargé, sous l'autorité du conseil d'administration, de la direction des travaux et des services techniques du port ainsi que de la gestion du domaine public dans l'étendue de la circonscription où le conseil exerce ses attributions. En cas d'absence... il est provisoirement remplacé dans la plénitude

9. Sous réserve des dispositions concernant la voie, les ouvrages d'art, etc. Sur ce point, voir de Laubadère, *Traité élémentaire*, t. III, p. 648 et les arrêts cités.

10. Voir note 175, p. 201.

de ses fonctions par un des ingénieurs du Port, qu'il désigne à cet effet avec l'autorisation du conseil d'administration ».

Ce texte a provoqué l'indignation de Lecarpentier : « Il est malheureusement trop évident que des influences occultes ont agi de manière à maintenir au profit de l'ingénieur en chef le bénéfice de l'état de choses actuel. L'article 13 du règlement d'administration publique complète la loi et la déforme du mieux qu'il peut¹¹. » Lecarpentier reproche à cette rédaction de rendre impossible toute distinction entre les travaux du port et son exploitation ; il eût accepté que l'ingénieur en chef du département dirigeât les travaux du port, pour le compte du conseil, cependant qu'un directeur ou un chef d'exploitation, nommé par le conseil d'administration, se fût chargé de l'exploitation ; mais il n'admettait pas la réunion des deux fonctions sur une même tête, dès lors que le titulaire de ces fonctions était un agent de l'Etat. Son exégèse est extrêmement serrée et son raisonnement impeccable, si l'on accepte la doctrine consulaire de l'autonomie. Bien que Lecarpentier ne l'est pas noté, le système qu'il préconisait correspond assez exactement au régime des ports américains, dans lequel les travaux sont effectués par le corps militaire du Génie, hors de l'intervention directe du directeur du port¹².

Inversement, à la même époque, les ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui n'ont pas encore découvert les mérites de l'autonomie, ne font pas de concessions aux thèses consulaires.

497. — A Saigon, seul port autonome avec Haiphong à avoir connu le régime de 1912, l'ingénieur en chef de la circonscription territoriale de Cochinchine assiste aux séances du conseil, auprès duquel il représente l'administration de la colonie. Il est chargé de l'exécution des décisions du conseil ainsi que de l'instruction des affaires qui intéressent le port, à l'exception de celles réservées au gouverneur de la Cochinchine et qui concernent « toutes les questions relatives aux recettes effectuées pour le compte du budget¹³ ».

Le texte est plus développé que celui de la loi de 1912 et réduit les attributions du conseil au profit de l'ingénieur en chef, désormais chargé, non seulement de l'exécution, mais encore d'une partie de la conception, et qui, représentant du gouverneur, joue quelque peu le rôle d'un commissaire du gouvernement, gardien des lois devant le conseil.

Mais l'ingénieur en chef n'a pas encore conquis le contrôle de la préparation et de l'exécution du budget.

11. *Les grands travaux publics*, 1917.

12. Cf. Martins, *Port Authority Intergouvernemental Relationships*, 1964, p. 23.

13. Décret du 2 janvier 1914, art. II et s.

498. — Les modifications essentielles au régime de la direction devaient venir de la guerre de 1914-1918 et de la nécessité, à partir de 1917, d'organiser le débarquement des troupes et du matériel américains.

499. — Un premier arrêté du 30 janvier 1915¹⁴ crée une Commission des ports maritimes fonctionnant auprès de l'Etat-major de l'Armée (4^e Bureau), qui « centralise toutes les questions relatives à l'utilisation des ports de commerce pour les opérations intéressant les divers services militaires ». Dans chacun des ports désignés par entente entre les ministres intéressés, il est institué une « commission de port » chargée de régler l'utilisation du port « pour la satisfaction de tous les besoins militaires ». Le président de la commission est le commandant d'armes ou un officier supérieur désigné à cet effet ; les membres sont un officier de l'armée de terre, un intendant, l'administrateur de l'Inscription maritime, un officier de marine, l'ingénieur en chef, un officier de port. L'exécution des décisions de la commission est confiée à une « délégation exécutive » composée de deux officiers et de l'ingénieur en chef.

La réforme a donc une portée limitée ; elle a pour but de faciliter le transit du matériel militaire ; afin qu'il n'y ait pas méprise, un arrêté du 22 avril 1915 précise que « sous réserve des dispositions prévues aux articles précédents, l'exploitation commerciale continue à s'effectuer sous l'autorité du ministre des Travaux publics¹⁵ ». D'autre part, l'autorité portuaire reste collégiale.

L'arrêté du 31 décembre 1916¹⁶ crée le chef du Service central d'exploitation des ports maritimes et les chefs locaux d'exploitation, dont l'arrêté du 16 janvier 1917¹⁷ règle les attributions.

Le Chef de Service central d'exploitation centralise toutes les questions relatives à l'exploitation des ports. Il dirige l'ensemble des services sous l'autorité du sous-secrétaire d'Etat aux Transports.

Dans chaque port, le chef d'exploitation règle, sous l'autorité du chef de service central, tout ce qui concerne l'exploitation du port ; il prescrit les mesures de détail et a autorité sur tous les services civils ou des armées de terre et de mer qui font usage du port ou qui coopèrent à son exploitation, mais il réunit chaque jour les délégués des services et de la chambre de commerce, ainsi que les principaux usagers du port, afin de régler, après avoir entendu ceux-ci, les diverses questions relatives à l'utilisation du port.

Trois instructions du 17 mars, du 29 avril et du 26 mai 1917 élargissent encore ses attributions : il a qualité pour décider si les expéditions se feront par voie de terre ou d'eau, il répartit les

14. *J.O.*, p 540.

15. *J.O.*, p 2592.

16. *J.O.* 1917, p. 558.

17. *J.O.* 1917, p. 554.

wagons entre les utilisateurs, il doit intervenir au besoin dans le déchargement des navires pour l'accélérer et il peut répartir les navires entre les entreprises de déchargement.

500. — Cette réglementation, appliquée au profit d'ingénieurs des Ponts et Chaussées mobilisés et commissionnés comme lieutenants-colonels, a donné de bons résultats.

Mais elle a été acceptée avec extrême réticence par les chambres de commerce. Dans un rapport adressé par la plus favorable d'entre elles aux thèses administratives, celle de Sète, on lit que la chambre est opposée à une réglementation qui procède d'un esprit militaire : « certes, les ports ont réussi à faire face à un trafic doublé et l'action des chefs d'exploitation n'y est pas complètement étrangère (*sic*)¹⁸, mais un conseil ayant dans ses mains, de par la loi de 1912, l'ensemble des services, aurait fait aussi bien pour assurer l'exploitation la plus économique et la plus rationnelle des capacités réceptives du port ».

D'où une opposition très ferme à la mise en place d'un directeur, agent du pouvoir central : « la loi de 1912 réalisé l'unité au profit d'un conseil régional ou local... (il n'est pas question) de la réaliser au profit du pouvoir central »... certes, l'état de guerre a fait admettre le chef d'exploitation, mais on ne saurait étendre cette institution au temps de paix : « il ne nous semble pas que l'esprit de notre droit public autorise en temps de paix une telle emprise sur la liberté individuelle¹⁹ ». L'opinion des milieux du commerce est par contre très favorable aux institutions consultatives telles que la commission militaire créée en application de l'arrêté du 16 janvier 1917 et réunissant des civils et des militaires : « il faut se féliciter de ce que cette organisation ait été ainsi conçue, et aussi de l'esprit très large avec lequel l'ont dirigé les commandants qui se sont succédés dans cette charge²⁰ ».

Il apparaît donc que l'esprit de notre droit public autorise, dans la doctrine consulaire, la consultation des usagers mais ne permet pas à la puissance publique d'organiser ses services dans un sens qui puisse constituer une emprise sur la liberté individuelle, emprise dont, en l'espèce, le contenu ne paraît pas clairement défini.

501. — Une troisième série de réformes, en 1919, résulte à la fois de la volonté de l'administration de perpétuer la réglementation née de la guerre, de vaincre les résistances des chambres de commerce qui n'acceptent pas le décret de 1916, pris en application de la loi de 1912, et d'étendre les attributions des ingénieurs des Ponts et Chaussées.

18. *Contra*, M. Roustan, Sénat, 8 juin 1920.

19. Chambre de commerce de Sète, 1^{er} trimestre 1918, rapport de M. Giocanti, p. 1 à 8.

20. *Idem*, 29 novembre 1919, Compte rendu de M. Prats, président, sur les travaux de la Chambre de 1914 à 1919.

21. Cf. chapitre III, section II, § 1, sous-paragraphe B.

La réglementation de 1919 organise l'association des usagers à la gestion du port par la création de commissions consultatives ; ce problème ayant été déjà traité²¹, ne sera pas abordé de nouveau.

Un arrêté du 18 janvier 1919²² crée dans les services des ports maritimes de commerce un arrondissement chargé de toutes les questions concernant l'exploitation des ports. Le titulaire de cet arrondissement est un ingénieur des Ponts et Chaussées, qui prend le titre d' « inspecteur principal de l'exploitation du port » : il correspond directement avec le service central des ports et « il veille à l'obtention du meilleur rendement des moyens d'action du port ».

Une second arrêté, du 12 juin 1919²³ précise ses attributions, en le qualifiant de « chef d'exploitation du port ».

Le chef d'exploitation est responsable « de l'embarquement, du débarquement et des manutentions, du transport et des stockages de marchandises appartenant à l'Etat ». Il s'assure « qu'une bonne utilisation est faite par les services de l'Etat comme par les particuliers des ressources en main d'œuvre, de l'outillage, des moyens de transport ainsi que de toutes les installations du port et de ses annexes ».

Cette phrase très simple est d'une telle généralité qu'elle donne au chef d'exploitation des pouvoirs quasi illimités, dont ne dispose aucun fonctionnaire à l'époque, pas même le préfet. En outre, « les services du remorquage²⁴ comme toute partie de l'outillage du port, fonctionnent sous l'autorité du chef d'exploitation ». D'autres mesures organisent son contrôle sur certaines décisions de l'inscription maritime et sur le pilotage²⁵.

Ces mesures étaient certainement justifiées, tant les structures administratives maritimes, côtières et portuaires étaient et restent périmées et dispersées. Mais on ne pouvait, par un simple arrêté ministériel, qui n'aurait pas résisté à un recours contentieux, bouleverser l'organisation existante, porter atteinte aux droits des chambres de commerce, empiéter sur les attributions légales des autres services ; ces mesures maladroites, que l'état de guerre ne motivait plus, ont certainement laissé une impression déplorable et finalement retardé les réformes nécessaires.

A vrai dire, l'arrêté du 12 juin 1919, même complété par une instruction du 4 juillet suivant, puis par un arrêté du 10 novembre²⁶, ne parvenait pas à faire la part des attributions administratives et des attributions commerciales du chef d'exploitation, de ce qui ressortissait à la compétence du pouvoir central et ce qui était de la compétence locale. L'abondance des textes traduit assez bien la maladresse de la pensée : il devait échoir à la loi du 12 juin 1920 et aux textes pris pour son application, de définir avec netteté la nature et le rôle de la fonction directoriale.

22. *J.O.*, p. 839 et p. 4080 (arrêté complémentaire du 5 avril 1919).

23. *J.O.*, p. 6130.

24. Qui est assuré par les entreprises privées.

25. Voir plus loin, section II, § 2.

26. Arrêté du 10 novembre 1919, *J.O.*, p. 12720.

B. — LE RÉGIME MODERNE DE L'INSTITUTION DIRECTORIALE

502. — Le régime moderne de l'institution directoriale, caractérisée par le dédoublement fonctionnel du directeur, a pris l'essentiel de sa forme définitive dans la loi du 5 juin 1920 : le directeur est l'agent du conseil d'administration du port, dont il exécute les décisions, et l'agent de l'Etat pour le compte de qui il exerce une coordination entre les services publics portuaires. Il a donc deux fonctions : l'une interne à l'organisme portuaire et limitée à celui-ci, l'autre externe à l'organisme portuaire et portant sur l'ensemble de l'établissement, au sens technique et non pas juridique de ce mot.

Seule la fonction interne sera étudiée ici, la fonction de coordination faisant l'objet de la section II du présent chapitre.

503. — Bien que l'exposé des motifs et le rapport qui accompagne le projet de loi du 3 juin 1919, qui devait devenir la loi du 12 juin 1920, affirment que les chambres de commerce se sont prononcées « presque unanimement » en faveur de l'institution de directeurs de port, l'examen des documents de première main que constituent les compte-rendus des travaux des compagnies consulaires amène à conclure exactement en sens inverse.

Le rapporteur de la loi au Sénat, M. Brindeau, ne présente du reste l'institution du directeur que comme une mesure devant permettre la coordination des différents services administratifs étrangers à l'organisme portuaire : « il peut y avoir... trop souvent des conflits entre les différentes administrations publiques qui échappaient complètement à l'autorité du chef d'exploitation, désigné par le Ministre des Travaux publics, qui n'avait aucune autorité réelle sur les autres services. C'est pour combler cette lacune que M. Clavelle eut la pensée d'ajouter aux dispositions revisées de la loi de 1912 la création d'un directeur du port ²⁷ ».

Le rôle du directeur en tant qu'agent du conseil, donc concurrent possible du président de celui-ci, est complètement passé sous silence. Il est dès lors normal que le directeur soit nommé par le pouvoir central, et le rapporteur démontre que, le projet de loi prévoyant que cette nomination serait au seul choix du gouvernement, la rédaction définitive de la loi, qui laisse au conseil le soin de présenter trois candidats, est particulièrement libérale et équilibrée.

M. Roustan, représentant de l'Hérault, se place d'un tout autre point de vue : le directeur de 1920 est un agent du pouvoir central, héritier du chef d'exploitation du temps de guerre, à qui l'orateur dénie *a priori* toute qualité pour être placé dans une situation aussi

27. Du 8 juin 1920, *J.O.*, p. 904.

indépendante du conseil d'administration ; certes, un éloge est fait des Ponts et Chaussées, mais c'est pour mettre en valeur le fait que « ce corps d'élite, composé de gens charmants, distingués, agents d'exécution de premier ordre, qui seraient parfaits s'ils voulaient se restreindre leur rôle d'agents d'exécution, mais qui heurtent constamment les hommes d'affaires parce que ceux-ci tout en reconnaissant qu'ils n'ont aucune compétence pour l'exécution des travaux, veulent être les premiers et quelquefois les seuls à juger de leur nécessité et de leur utilité²⁸ »... « le directeur sera nécessairement chargé de représenter dans la région le pouvoir central... on a défini le directeur comme le représentant du conseil d'administration, et le représentant du pouvoir central, car Floridor, c'est Célestin... il est étrange qu'on vienne parler de décentralisation lorsqu'on a doté le port d'un préfet qu'il ne connaissait pas... » et M. Roustan cite un président de Chambre de commerce, qui estime que « la création d'un directeur de port est inutile, car l'unité qu'elle apportera, le conseil du port la réalise, et elle est dangereuse, parce cette unité s'accompagnerait de l'omnipotence d'un fonctionnaire ne relevant que du pouvoir central ».

Les réactions extrêmement vives qui ont accompagné l'institution du directeur sont d'autant plus remarquables que l'émotion semble s'être vite calmée. Sur le plan des principes de gestion, la position des milieux du commerce était indéfendable ; aucun organisme, et spécialement aucune entreprise privée, ne fonctionne sans directeur et sans directeur uniquement attaché à cette tâche, ce qui n'aurait pas été le cas du président du conseil d'administration.

504. — En ce qui concerne le choix du directeur, il semble qu'on ait envisagé au début de nommer éventuellement une personnalité étrangère aux Ponts et Chaussées. Le président de la commission de l'outillage national au Sénat affirme, lors des débats de la loi de 1920, que « il n'a pas voulu, malgré les sollicitations dont il a été l'objet, spécifier que le directeur du port serait pris exclusivement dans le personnel des Ponts et Chaussées. J'ai laissé au conseil d'administration la faculté de le prendre parmi tous les hommes compétents, qu'ils sortent de l'école des Pont et Chaussées, de l'école Centrale, de l'école des Mines ou d'ailleurs. »

On trouve trace de ces principes dans la loi de 1920 et dans le décret de 1921 : « Le directeur peut être l'ingénieur en chef des travaux du port... » ... « En cas d'absence, le directeur est remplacé dans ses fonctions par l'ingénieur en chef du port, ou, s'il cumule ses fonctions avec celles de ce dernier, par un ingénieur du port...²⁹ »

Par contre, dans le décret du 7 avril 1924 portant règlement

28. *Idem.*

29. Loi du 12 juin 1920, art. 15, décret du 23 septembre 1921, art. 16.

d'administration publique pour les ports non autonomes, il est précisé que « dans les grands ports qui ne sont pas dotés d'autonomie, tous les services... sont placés sous l'autorité d'un directeur... choisi parmi les ingénieurs des Ponts et Chaussées ». Le directeur a sous ses ordres un ingénieur des Ponts et Chaussées, chef d'exploitation et un ou plusieurs ingénieurs des Ponts et Chaussées chargés des travaux.

La loi 65-491 ne contient aucune disposition de cet ordre, pas plus que les décrets 65-933 et 65-934, ce qui laisse la place à deux interprétations dont la seconde est, dans l'état actuel des choses, la plus probablement exacte, mais dont la première n'est pas écartée par le législateur :

— la doctrine concernant la polyvalence de l'administrateur placé à l'échelon le plus élevé est applicable aux ports maritimes et, de ce fait, la direction des grands ports n'est plus exclusivement réservée à des ingénieurs des Ponts et Chaussées, ni même à ces ingénieurs : elle peut être attribuée à des fonctionnaires des grands corps de l'Etat ;

— les ports étant toujours dirigés par des ingénieurs et cette solution étant définitivement adoptée, il n'y a plus lieu de maintenir des dispositions qui n'ont pas de signification réelle. Telle semble être l'opinion de M. Cathelinau³⁰ et, lors de la discussion de la loi à l'assemblée nationale, le débat a été mené comme si la nomination d'ingénieurs des Ponts et Chaussées à la tête des ports autonomes était évidente³¹.

Cette solution présente d'incontestables garanties de compétence du directeur en matière technique ; elle rend le titulaire du poste moins sensible aux influences locales ; elle présente l'inconvénient de fermer le milieu administratif portuaire.

La doctrine britannique n'envisage pas systématiquement la nomination d'un ingénieur à la tête du port. Elle note la tendance actuelle des administrations portuaires à nommer des juristes et des hommes d'affaires³² et elle insiste sur les qualités d'administrateur qui sont requises du candidat au poste, bien plus que sur ses qualités de technicien.

La doctrine américaine paraît très proche de la doctrine britannique : elle ramène les techniques de l'ingénieur à leurs justes dimensions et à leur rôle exact, qui est de remplir une des fonctions portuaires, la fonction de travaux.

Le mode de nomination des directeurs de ports autonomes sera simplement rappelé ici : abandon du régime de la liste de présentation en 1935, nomination directe par le gouvernement après avis du conseil d'administration, refus du gouvernement de revenir sur ce schéma en 1965³³.

30. *Op. cit.*, p. 469.

31. Voir *J.O.*, Débats, Assemblée nationale, 1965, p. 737.

32. Rapport, n° 118-119.

33. Voir chapitre iv.

Aucun avis n'est nécessaire pour la nomination des directeurs des ports non autonomes ; la commission consultative locale n'a aucune compétence.

505. — Entre la loi de 1920 et les décrets pris pour son application d'une part, et la loi et les règlements de 1965 d'autre part, il existe des nuances qui traduisent une augmentation des pouvoirs du directeur par rapport à ceux du conseil d'administration.

La loi du 12 juin 1920 établissait une séparation rigide entre les pouvoirs internes et les pouvoirs externes du directeur : tous les pouvoirs internes étaient détenus par le directeur en tant qu'agent du conseil d'administration et en cette qualité seulement ; tous les pouvoirs externes étaient exercés par le directeur en tant qu'agent de l'Etat.

Au sein des pouvoirs internes, on pouvait distinguer entre les fonctions d'exécution des décisions du conseil et les fonctions déléguées par le conseil. Le directeur disposait donc de deux catégories de pouvoirs internes et d'une catégorie de pouvoirs externes.

La législation et la réglementation de 1965 conservent ce schéma, tout en modifiant le contenu.

La loi de 1920³⁴ décidait : « Par délégation du conseil, le directeur nomme à tous les emplois du port » ; l'article 11 du décret 65-934 supprime le premier membre de la phrase et ne laisse subsister que la proposition principale : « Le directeur nomme à tous les emplois du port. » On en déduira que le directeur exerce ici des pouvoirs propres, qu'il tient de son statut, et non d'une délégation du conseil.

L'article 16 du décret du 23 septembre 1921, sur les fonctions du directeur, était très bref et renvoyait à l'article 15 de la loi du 12 juin 1920, qui balançait parfaitement les attributions du directeur. Par contre, l'article 11 du décret 65-934, s'il renvoie à l'article 9 du décret 65-933, du reste moins précis que l'article 15 de la loi du 12 juin 1920, contient une énumération très complète des attributions du directeur, auxquelles viennent s'ajouter éventuellement les pouvoirs délégués par le conseil.

Il en résulte que les pouvoirs du directeur sont désormais fixés par un statut, qu'ils ne dépendent pas de la volonté du conseil, qu'ils peuvent être étendus par voie de délégation opérée par celui-ci mais qu'ils ne peuvent par contre être diminués par lui.

Statutairement, en conséquence, le directeur représente le port en justice et dans tous les actes de la vie civile ; il assure la gestion financière du port autonome ; il est ordonnateur principal du port ; des ordonnateurs secondaires peuvent être institués, sur sa proposition, par décision conjointe des ministres de tutelle, sans que l'avis du conseil soit nécessaire ; il tient la comptabilité de l'engagement des dépenses ; il émet les ordres de recettes et de dépenses, qu'il transmet à l'agent comptable.

34. Article 15, alinéa 2.

Il détermine « dans les limites fixées par le conseil d'administration » l'emploi des fonds excédant les besoins de la trésorerie et le placement des réserves.

« En se conformant aux lois, règlements et conventions en vigueur ³⁵ », il nomme, gère, révoque et licencie le personnel, remet à la dispositions de leur administration d'origine les fonctionnaires placés dans la position de service détaché, et fixe la rémunération du personnel dans les limites arrêtées par le conseil d'administration.

Il peut déléguer sa signature.

Il prépare et présente l'état prévisionnel des recettes et des dépenses.

Pratiquement, la seule limite apportée aux pouvoirs du directeur doit être trouvée dans l'article 8 du décret 65-934, qui énumère les matières ne pouvant faire l'objet d'une délégation par le conseil : approbation de l'état prévisionnel de dépenses et de recettes et du compte annuel, approbation du plan d'organisation et de fonctionnement des services du port autonome ainsi que des tableaux d'effectifs, fixation des conditions et des tarifs d'usage des outillages, approbation de certaines opérations financières.

506. — Dans certains pays d'Afrique francophone ³⁶ les statuts des établissements portuaires décident que « le directeur est chargé de l'exécution des lois, décrets et arrêtés intéressant le port » et ce, en tant qu'agent du pouvoir central.

Ces dispositions sont de nature à étendre les pouvoirs du directeur qui se trouve ainsi dans la situation, qui a déjà attiré notre attention dans l'organisation administrative du port de Saigon, d'un commissaire du gouvernement. Il a ainsi la charge de veiller à ce que les opérations du conseil et ses décisions soient conformes aux règles du droit administratif.

Il en est de même lorsque le directeur est explicitement responsable de la gestion du domaine public et privé de l'Etat affecté au port ³⁷.

507. — L'extension des pouvoirs internes du directeur est donc très sensible ; cette extension s'est faite au détriment du conseil d'administration dans les ports autonomes et, dans tous les ports, a accéléré l'effacement de la fonction de commandement.

§ 2. — *L'effacement de la fonction de commandement.*

508. — La fonction de commandement est la fonction caractérisée par l'action, dans un port, d'un personnel maritime en

35. Le contraire serait étonnant.

36. Côte-d'Ivoire, Sénégal.

37. Idem, Côte-d'Ivoire, D. 60-110, art. 14-3°.

uniforme qui assure un service général de police de l'exploitation. Cette fonction est la plus ancienne de celles qu'ait exercé la puissance publique dans les ports maritimes.

Elle est insuffisante pour répondre aux besoins administratifs d'un port moderne ; elle devait donc évoluer et, dans ce sens, pouvait, soit décliner au point de s'effacer presque totalement, soit se transformer pour offrir à la fonction technique dont est issue l'institution directoriale l'appoint précieux des connaissances maritimes et des méthodes de commandement requises dans les milieux maritimes. Le port, point focal de l'activité d'entreprises extrêmement diverses, lieu de rencontre de navires de toutes nationalités, est ainsi fait qu'il requiert l'existence de cette fonction de commandement distincte et cependant subordonnée à la fonction de direction.

L'échec de l'organisation administrative française est, dans ce domaine, presque total ; dans d'autres pays, un équilibre, facteur de progrès techniques et d'économie de personnels, a pu être trouvé.

509. — L'exposé de ce problème concernera donc (A) le déclin de la fonction de commandement dans les ports français, et (B), l'adaptation moderne de la fonction de commandement.

A. — LE DÉCLIN DE LA FONCTION DE COMMANDEMENT DANS LES PORTS FRANÇAIS

510. — La fonction de commandement est exercée par les officiers de port qui trouvent leur origine à la fois dans l'officier de port et dans le maître de quai de l'ancien droit.

Afin de simplifier ce qui suit et de ne pas répéter ce qui a été exposé dans le premier chapitre de cet ouvrage, nous négligerons ici ce qui concerne l'institution antérieure au xvii^e siècle, pour utiliser les données de l'ordonnance de 1681 qui est, sous d'autres dénominations, toujours applicable.

511. — De l'officier de port, nous savons qu'il est un officier militaire, servant dans les arsenaux, responsable de la sécurité, de la sûreté, des mouvements et constructions de navires.

Sa fonction se transformera par éclatement ; ses attributions techniques de construction navale iront à des ingénieurs spécialisés, actuellement les ingénieurs des constructions et armes navales. Ses attributions militaires seront recueillies par les officiers de vaisseau³⁸ affectés aux « directions » des ports de guerre. Le

38. Désormais officiers de marine, depuis 1903. Le terme « officiers de vaisseau » est demeuré traditionnel. Ainsi « Association des officiers de vaisseau dans les carrières civiles ».

directeur du port de guerre est actuellement responsable des mouvements de navires et tout ce qui concerne les amarrages, désamarrages, coffres, engins de servitude, etc. Il est placé sous les ordres d'un officier supérieur ou d'un officier général, major général du port, qui a autorité sur les navires se trouvant dans l'arsenal et assure la police, le bon ordre et la sécurité de l'enceinte militaire³⁹. Si le personnel d'encadrement supérieur des directions de ports de guerre n'est pas spécifique, par contre le personnel subalterne constitue un corps spécial, le corps des marins de directions de ports, d'un statut différent du statut des Equipages de la Flotte⁴⁰.

De Boynes, en 1776, avait envisagé la création d'un corps unique d'officiers de port, comprenant les officiers de port de l'époque, les commissaires et les ingénieurs-constructeurs ; ce projet n'eut pas de suite. Mais on notera que jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, le corps sédentaire des officiers de port est dans une position subordonnée par rapport au corps des officiers de vaisseau ; le directeur du port est toujours officier de vaisseau, le sous-directeur étant officier de port.

A une question posée aux Cinq Cents, Villetard répond le 28 nivôse an V : « Formons séparément des marins, des constructeurs et des administrateurs. Chacune de ces carrières est assez avantageuse à qui la parcourt et toutes sont utiles à la République. » C'est dans ce sens qu'évoluera la marine de guerre.

512. — L'ordonnance de 1681 règle les attributions du maître de quai, en employant du reste le terme d'officier de port, ce qui indique une terminologie encore mal fixée : « Il est, dit Valin⁴¹, pour tout ce qui appartient à la police dans un port de commerce, ce qu'est le capitaine de port dans un port de la marine royale et militaire. » Le maître de quai a, suivant l'importance du port, rang de lieutenant de vaisseau ou d'enseigne de vaisseau.

Valin insiste sur trois points :

1° « C'est à l'amiral qu'il appartient de donner la commission de maître de quai. »

Cela signifie d'abord que la commission de maître de quai échappe à la compétence des autorités locales ; nous ne reviendrons pas sur ce point, qui a été déjà traité.

Mais ceci signifie aussi que le maître de quai, qui est un marin, appartient à une hiérarchie maritime : « C'est aux officiers de l'amirauté, écrit encore Valin, qu'appartient la police du port et des quais ; si le maître de quai l'exerce, ce n'est que sous leur direction ; il est à leur égard comme le commissaire de police par rapport au lieutenant général de police. »

39. Dans les ports secondaires (Lorient, Cherbourg), le major-général est officier supérieur.

40. A caractère sédentaire.

41. Nouveau commentaire, 1766, p. 479.

2° Ces principes posés, la compétence du maître de quai est très vaste et touche non seulement à la police nautique (« faire ranger et amarrer les vaisseaux », mais encore à la police de l'ordre public⁴². Les pouvoirs d'appréciation de cet officier sont très étendus : « En général, les dispositions du maître de quai à l'égard du placement des navires, doivent être suivies, à les supposer même peu convenables, si on n'a pas le temps d'en porter la plainte aux officiers de l'amirauté pour les arrêter, sauf à s'en plaindre par la suite. L'ordre de la police exige que l'on obéisse par provision à celui qui a le droit de commander, même subalterne⁴³. »

3° Mais le maître de quai doit être au-dessus de tout soupçon. A une époque où la part des intérêts privés et des intérêts publics est assez mal faite, il lui est interdit de prendre des intérêts dans les affaires de la navigation qu'il est amené à contrôler⁴⁴.

Valin écrit cette phrase définitive : « La fonction de maître de quai est trop importante pour être négligée. Ce ne sont pourtant pas les émoluments de cet emploi qui le rendent considérable ; c'est le pouvoir qui s'y attache, par l'inspection qu'elle donne sur tout ce qui regarde la police du port. C'est pourquoi, dans le nombre d'aspirants qui se présentent pour occuper cette place, lorsqu'elle vient à vaquer, il conviendrait que le choix ne fût balancé qu'entre ceux qui, aux connaissances requises pour la remplir avec intelligence, joindraient non seulement une réputation de probité bien faite, mais encore une certaine aisance de facultés, accompagnée d'une naissance exempte de mépris, ou du moins qui fût rachetée par de longs services dans la navigation⁴⁵. »

513. — La loi du 9-13 août 1791⁴⁶ relative à la police de la navigation et des ports de commerce, remplace les maîtres de quai par les capitaines et les lieutenants de port⁴⁷ « pour veiller à la liberté et à la sûreté des ports et rades de commerce et de leur navigation et à la police des quais et chantiers des mêmes ports, au lestage et au délestage, à l'enlèvement des cadavres et à l'exécution des lois de police des pêches et du service des pilotes », ces der-

42. Valin, p. 468 : « La fermeture des boutiques des hôteliers, cabaretiers, etc. se trouvant sur les quais, est de la compétence des maîtres de quai. »

43. *Idem.*, p. 451.

44. Mais un droit de tonnage lui est accordé.

45. Des abus s'étaient certainement glissés dans le recrutement des maîtres de quai, dont on trouve trace dans certains des cahiers de doléances de 1789 : « Qu'à l'avenir, les places, soit de maîtres de quai, lestage et délestage, soient exercés par des marins, n'étant pas juste que des places soient remplies par des gens étrangers à cet art, qui n'ont même pas l'idée des mots et des termes propres à se faire entendre, surtout dans les cas qui demandent l'expérience consommée d'un marin. » Cahiers de doléances du baillage du Havre, Capitaines de navires, Epinal, 1929.

46. Lois et actes du gouvernement, 1806, t. IV, p. 89.

47. Elus par le Conseil général de la commune jusqu'au Consulat.

nières dispositions étendant la compétence des officiers de port au delà des limites fixées par l'ordonnance de 1681.

Seuls sont éligibles officiers de port les officiers ayant le grade d'enseigne dans la marine.

La loi donne en outre aux officiers de port un droit de réquisition immédiat⁴⁸ sur « tous les navigateurs, pêcheurs, portefaix et ouvriers, et autres personnes employées dans les ports de commerce et sur les quais, qui ne peuvent refuser le service auxquelles elles sont propres ». Si les officiers et maîtres de port, leurs adjoints, sont injuriés, menacés ou maltraités dans l'exercice de leurs fonctions, ils requièrent la force publique et ordonnent l'arrestation immédiate des coupables⁴⁹.

Ces dispositions ne subiront pas de modification sensible pendant l'ensemble du XIX^e siècle, le décret impérial du 10 mars 1807, puis le décret du 15 juillet 1854, celui du 18 juillet 1876 modernisant peu à peu le service. Les officiers de port sont placés directement sous les ordres des ingénieurs des Ponts et Chaussées et sont recrutés le plus généralement dans la marine de guerre ; ils jouissent donc d'une certaine indépendance de fait et d'une autorité morale incontestée. L'intervention des autorités locales dans leur nomination, qui semble avoir été tentée sous la Restauration⁵⁰, a été écartée avec fermeté.

Sur leurs fonctions pendant cette période, la doctrine et la jurisprudence sont rares. Butavant⁵¹ écrit en 1882 que « en matière de mouvements de navires, leur compétence est absolue. L'ingénieur lui-même sous les ordres de qui ils sont placés, n'a qu'un droit de surveillance ; il peut sans doute relever des négligences, réprimer des abus, etc., mais non point intervenir dans des actes qui supposent des connaissances spéciales et une pratique à laquelle il est généralement étranger. »

Des arrêts de jurisprudence sont consacrés à la nature de leurs pouvoirs de police, qui appartiennent au domaine de la grande voirie⁵² ; deux décisions rappellent que « d'après les ordonnances et décrets en vigueur, les officiers de port, chargés de faire ranger et amarrer les navires entrant dans le port, sont investis d'un pouvoir absolu d'appréciation (C.E., 8 juillet 1887, et surtout Compagnie générale transatlantique, C.E., 27 décembre 1911⁵³). Mais ces arrêts peuvent être interprétés comme signifiant qu'un usager n'a pas compétence pour contester la décision d'un officier de port.

48. Et qui a subsisté.

49. *Idem*.

50. Voir *Le Havre 1802-1902*.

51. *Annales des Ponts et chaussées*, 1882.

52. « La contravention de grande voirie en matière portuaire », *Droit maritime français*, février-mars 1967.

53. Une injonction verbale suffit, ou des signaux : C.E., Odier, 17 janvier 1917, Lebon, p. 56 ; Compagnie générale transatlantique, 27 décembre 1911, S. 1914.3.94.

Par contre, la décision Gardès et Fourniol du 28 juin 1944 ⁵⁴ jugeant qu' « aucun ordre ne peut être donné à un commandant de navire par un individu qui n'est ni officier de port ni maître de port » a une signification particulière en ce qui concerne l'organisation du service. Elle démontre que l'officier de port ne tient pas ses pouvoirs d'une délégation de l'ingénieur sous les ordres de qui il est placé, mais qu'il est placé sous les ordres d'un ingénieur pour exercer une fonction spécifique qui lui est propre. Certaines facultés reconnues aux officiers de port sont du reste refusées aux ingénieurs et en particulier le droit de réquisition déjà mentionné.

514. — Pourtant, à partir du début du xx^e siècle, la fonction a lentement décliné sous l'influence de divers facteurs.

Nous avons noté que le recrutement des officiers de port était largement assuré par les officiers de marine qui, à la même époque, étaient généralement choisis comme chefs de pilotage, et, en service détaché, commandaient les grands paquebot-postes. S'agissant des capitaineries de port, un recrutement tardif permettait à des officiers supérieurs retraités prématurément d'occuper les postes les plus importants.

Cette situation devait provoquer les protestations des capitaines au long cours, qui obtinrent qu'il y soit mis fin. Or, il est évident que les capitaines au long cours se recrutaient à un niveau très différent de celui des officiers de vaisseau et que le prestige du corps, ainsi que l'autorité dont les officiers de port jouissaient auprès des usagers ou des ingénieurs, devait souffrir du changement de recrutement ainsi opéré, ceci au moment précis où, les ports se modernisant de plus en plus rapidement, les officiers de port auraient dû étendre leurs connaissances générales pour soutenir la comparaison avec les ingénieurs.

D'autre part, les officiers avaient trouvé, du fait même de leur origine militaire, un appui bienveillant auprès de la marine de guerre ; or, celle-ci, par suite de la création du corps de l'Inscription maritime dont les officiers ⁵⁵ devaient remplacer les commissaires de la marine, dans les quartiers du littoral, et par suite de l'apparition du Département de la marine marchande, devait progressivement manifester un certain désintérêt à l'égard des activités côtières. Par leur intervention malheureuse, les groupements corporatifs allaient accélérer ce mouvement de désintérêt qui, à la longue, ne leur serait pas favorable.

L'occasion ne fut pas en effet mise à profit pour créer un vaste service côtier qui eût regroupé en un cadre unique tous les corps de fonctionnaires intéressés par les activités maritimes, analogue au service des gardes-côtes des Etats-Unis d'Amérique, et dans lequel les officiers de port eussent trouvé leur place. Bien au

54. Lebon, p. 183.

55. Administrateurs de l'Inscription maritime (D. 7 octobre 1902).

contraire, l'esprit particulariste et routinier des marins allait aboutir à la prolifération de corps disparates et isolés les uns des autres : administrateurs de l'inscription maritime, inspecteurs de la navigation et du travail maritime, officiers d'administration, professeurs d'hydrographie, pour ne citer que les principaux ⁵⁶.

Isolés face au corps des Ponts et Chaussées et à celui des conducteurs, devenus ingénieurs des Travaux publics, les officiers de port devaient stagner dans les fonctions d'exécution alors qu'ils eussent dû devenir à un niveau élevé les conseillers maritimes des directeurs de ports et que leur accès au sommet de la hiérarchie eût dû être organisé.

De nouveaux efforts de leur part ont abouti à partir de 1923 à une nouvelle désorganisation de leur service et à une grave crise de leur recrutement.

En effet, le décret du 23 mai 1923, pris sous l'influence syndicale, supprimait les maîtres de port, jusque-là adjoints aux officiers, et qui assuraient la police des quais. Il leur substituait des sous-lieutenants de port. A l'organisation ancienne, qui était rationnelle en ce sens qu'elle comportait un personnel de direction en nombre restreint et des agents d'exécution en grand nombre était substitué un régime qui affaiblissait la hiérarchie : en effet, les sous-lieutenants de port, devenus officiers, n'avaient plus la même optique du service, ni le même état d'esprit.

Ces dispositions étaient de nature à abaisser sensiblement le niveau du corps, celui-ci se recrutant désormais essentiellement dans la maistrance de la Marine nationale ⁵⁷. Quand au recrutement des personnels originaires de la Marine marchande, assuré parmi des personnels qui, retraités proportionnels, pouvaient atteindre 53 ans, il conduisait à faire entrer dans l'administration des agents dont les connaissances maritimes étaient certaines, les connaissances administratives très faibles, qui n'avaient aucune tradition du service public et avaient généralement dépassé l'âge de la réadaptation. Les efforts courageux de quelques individus ne permettent pas de corriger ce tableau sévère d'une situation qui ne s'est pas améliorée.

En 1964, 60 % des officiers de port étaient issus de la maistrance de la Marine nationale, 30 % des capitaines de la Marine marchande, 10 % des capitaines au long cours, 1 % du corps des officiers de marine. Le déclassement de ces personnels, qui a été l'objet des efforts constants des organismes professionnels char-

56. Il existe également, à côté des fonctionnaires de direction, de nombreux corps de fonctionnaires d'exécution : officiers d'administration, syndics des gens de mer, gardes maritimes, secrétaires administratifs, etc., qui pourraient faire l'objet de regroupements, avec spécialisation éventuelle au sein d'un même corps.

57. Après écrêtage de cette maistrance par le concours, plus difficile, qui donne accès au corps des officiers des équipages de la Flotte.

gés de défendre leurs intérêts, est désormais un fait acquis que seule une réforme profonde pourrait enrayer⁵⁸.

515. — De ce déclin de la fonction de commandement, les techniciens partagent la responsabilité. Il ne semble pas que les directeurs de ports aient, à des exceptions près, marqué un désir très vif de prendre sous leurs ordres des capitaines de port de valeur.

Il est remarquable de noter que, si les textes règlent les attributions des officiers de port en tant que tels, aucune loi, aucun règlement ne fait état de leur service et ne l'organise ; réglementairement, la Capitainerie⁵⁹ n'existe pas. La loi du 12 juin 1920, le décret du 21 septembre 1921 ne mentionnent les personnels intéressés que pour préciser qu'ils sont pris au sein du ministère des Travaux publics ; le décret du 7 avril 1924, sur les ports maritimes non autonomes, décide qu'ils sont placés sous les ordres du chef d'exploitation du port.

Cependant que le terme « capitaine de port » a continué à désigner un grade, comme le terme « capitaine de vaisseau » celui de « Commandant de Port » s'est peu à peu imposé pour désigner le chef de service et pour le distinguer de son adjoint du même grade dans les ports les plus importants. Mais ce terme, comme du reste le terme « capitaine du port » employé dans le même sens fonctionnel, n'a aucune signification juridique et n'est même pas admis par le droit positif, du moins au stade de la loi et du décret⁶⁰.

On trouve à l'étranger des « Hafenmeister », « Port Captain », « Port Commander », etc... mais la réglementation française se garde de créer une confusion entre la fonction de commandement et la fonction directoriale.

A cet égard, la rédaction de l'article 12 du décret 65-934 est extrêmement restrictive, en ce qu'elle limite strictement la mission des officiers de port et se refuse à créer l'institution d'un capitaine ou d'un commandant de port dans les nouveaux établis-

58. Les réformes statutaires en cours en 1967 ne portent pas sur les attributions de ces agents.

59. Le mot n'apparaît pas dans *Littre* ; son existence et sa signification ne font cependant pas de doute à cette époque.

60. Par contre, l'arrêté interministériel du 31 août 1966 (*J.O.*, p. 8021), relatif à la coordination de la lutte contre les sinistres dans les ports, fait état de l'existence du capitaine de port. L'arrêté a tenté de réaliser un impossible équilibre entre les attributions des différents responsables des secours contre l'incendie dans les ports, sans véritablement oser donner la direction des secours à un seul d'entre eux : quand on a détruit la fonction de commandement, il faut savoir en accepter la conséquence. Plus énergique, le droit des pays francophones d'Afrique a imposé, dans tous les cas, l'unité de la direction des secours (cf. décret ivoirien 63-277, du 12 juin 1963, *J.O. R.C.I.*, p. 753, lui-même inspiré du décret du 31 mars 1913 relatif aux attributions des officiers de ports en Afrique occidentale française, *J.O. A.O.F.*, p. 520).

sements autonomes : « Les fonctionnaires chargés de l'application des mesures de police qui relèvent, d'après les dispositions en vigueur, de la compétence des officiers et surveillants de port, sont obligatoirement nommés parmi les membres du corps d'officiers de port et de surveillants de port du ministère des Travaux publics et des Transports. Le chef du service des officiers de port de l'établissement public ne peut être désigné que parmi les officiers de port ayant le grade de capitaine de port ».

Ainsi, grâce à la savante ellipse utilisée dans la dernière phrase de ce texte, les ports français continuent à offrir cette particularité d'être les seuls ports au monde à n'être pas légalement commandés.

516. — Cependant, tout effort pour créer un régime bicéphale dans lequel le marin se trouverait placé sur le même plan que le directeur du port, si séduisant soit-il pour le marin, serait vain et constituerait une erreur. Par cette erreur, on reviendrait au dualisme administratif qui caractérisait les arsenaux de l'Ancien Régime et contribua tant à la désorganisation comme à l'impréparation chronique de la Marine Royale.

Les marins ont toujours été séduits par cette fausse solution, qui détruit l'unité organique du port, et dont deux exemples peuvent être donnés.

517. — La loi du 7 avril 1942 sur la police des ports maritimes de commerce⁶¹ crée dans chaque port de commerce un poste de Comandant de la Marine, chargé d'assurer la sûreté du port et des navires, de donner les consignes spéciales relative aux mouvements de ces navires, de contrôler la santé dans l'enceinte portuaire et sur tous les navires.

Il assume, sur l'ensemble des services publics du port et sur les organismes publics et privés concourant à l'activité du port ou en bénéficiant, un rôle de coordination supérieure.

Il dispose de tous les services de police, y compris de la capitainerie du Port, mais, en ce qui concerne celle-ci, par l'intermédiaire du directeur du port.

Il est chargé de la partie maritime de l'exploitation, c'est-à-dire de l'application des règlements généraux relatifs à la conduite des navires jusqu'à leurs postes d'amarrage. A cet effet, il a autorité sur la capitainerie du port, le pilotage et le remorquage, à qui il donne « des instructions générales et des directives nautiques ».

Les règlements d'ordre général spéciaux au port sont préparés par le directeur du port et signés par le commandant de la Marine.

Quant au directeur du port, il a essentiellement autorité sur

61. *B.O. Marine marchande*, 7 avril 1942.

les services des travaux et de l'exploitation terrestre. Il collabore avec le commandant de la Marine en ce qui concerne la coordination supérieure des différents services du port et assure directement la coordination nécessaire avec tous les services locaux en ce qui concerne l'exploitation du port.

Dans les ports autonomes, les pouvoirs du commandant de la Marine sont un peu moins importants : Son action de coordination supérieure s'exerce par l'intermédiaire du directeur du port, en sa qualité d'agent du pouvoir central pour l'exploitation du port. Le directeur et le président du Conseil d'administration adressent au commandant de la Marine copie des pièces essentielles de correspondance échangées ou des procès-verbaux des séances du Conseil d'administration.

Cette loi, aussi mal accueillie que possible par les services des Ponts et Chaussées, a fait l'objet d'applications assez prolongées en Afrique du Nord et en Afrique occidentale française. Elle a abouti à des organisations complexes, qui conduisaient à mettre le personnel maritime des ports, pour l'accomplissement d'une même fonction, aux ordres de plusieurs autorités différentes ⁶².

518. — Cette dernière et malheureuse tentative de la Marine nationale pour s'assurer le contrôle, au moins partiel, des ports de commerce, appelle deux remarques :

1° La loi exprimait une idée juste en réalisant l'unité des services de police portuaire au profit d'une même autorité, ici le commandant de la Marine. Il est en effet incontestable que la dispersion des services de police et de sécurité nuit à leur efficacité, les partages de compétences aboutissant à des distinctions subtiles qui énervent et découragent la répression.

2° Par contre la loi exprimait une idée fautive en séparant l'exploitation maritime de l'exploitation terrestre, alors que ces deux modes d'exploitation ne sont que les deux faces du Janus bifrons que représente le port maritime. Le développement des règles de fonctionnement administratif doit se faire dans le sens d'une fusion des différents éléments de l'administration, non dans le sens du cloisonnement. De même que le droit commercial maritime s'est attaché à donner son unité au contrat de transport maritime et à le faire suivre de bout en bout par les mêmes règles juridiques, de même le séjour du navire dans le port doit faire l'objet d'un corps unique de règlements, qui couvre l'ensemble des activités du navire, sous une autorité unique.

C'est donc au contraire dans la voie de la fusion des services

62. Le personnel marin des ports et des wharfs de l'Afrique occidentale française était placé sous les ordres de la Marine nationale, les Travaux publics continuant à contrôler l'exploitation et le génie civil. Voir A.G. 2377/T.P., du 2 juillet 1941 (*J.O. A.O.F.* du 12 juillet 1941), p. 729 et A.G. 826/T.P., du 4 mars 1942 (*J.O. A.O.F.* du 21 mars 1942).

maritimes et terrestres et de l'unité des activités de police technique et de l'ordre public, au profit d'un agent intégré à l'administration du port, que devrait porter l'effort du législateur.

519. — Mais une nouvelle tentative de bicéphalisme portuaire devait être faite à l'occasion de l'application de loi-cadre 56-519 du 23 juin 1956, autorisant le gouvernement à procéder à une réforme des services publics dans les territoires d'outre-mer⁶³.

Cette réforme tendait à la définition, d'une part des services de l'Etat chargés des intérêts de l'Etat, d'autre part des services territoriaux chargés de la gestion des intérêts locaux, ainsi qu'à la répartition des attributions entre les services.

En application de ces principes, l'article 2-IV° du décret 56-1227 du 3 décembre 1956⁶⁴ classait les capitaineries de port dans les services de l'Etat assurant et contrôlant les communications extérieures.

Pour justifier la solution, le rapporteur de la loi de ratification devait, à l'Assemblée nationale⁶⁵, déclarer que « le service des ports est non seulement un service d'intérêt national », et par conséquent, un service de l'Etat, mais même un service « d'intérêt international ».

Au Conseil de la République, deux points de vue devaient s'opposer, qui tous deux étaient exacts et insuffisants, car ils ne décrivaient chacun qu'un des aspects du service.

« S'il existe d'excellentes raisons pour qu'en tout temps, je veux dire en temps de paix, faisait déclarer le gouvernement, les capitaineries des ports maritimes appartiennent aux services assurant et contrôlant les communications extérieures, il en est d'impérieuses sur le plan de la Défense nationale »... « dès le temps de paix, il appartient aux capitaines de port de connaître les consignes de mobilisation et de se préparer à les exécuter ... si les circonstances entraînent effectivement l'application de ces consignes... c'est à ces fonctionnaires qu'incombe la mission de protéger, de contrôler, de répartir les bâtiments de commerce en convois et d'exercer sur place... les fonctions de commandant de la Marine⁶⁶ ».

Par contre, un sénateur, exprimant l'opinion des services des Ponts et Chaussées, ne voyait dans les capitaineries qu'une subdivision de l'exploitation chargée d'exécuter les ordres du chef de l'exploitation du port, de veiller à l'application des règlements de sécurité et de police et d'assurer les liaisons entre la Direction du port et les navires... la mesure adoptée introduira l'anarchie dans

63. J.O. R.F., p. 11573.

64. J.O. R.F., p. 11572.

65. Débats, Assemblée nationale, 31 janvier 1957.

66. *Idem*, Conseil de la République, 22 février 1957, intervention de M. Valentin.

les ports... le capitaine de port étant indépendant de son propre directeur ⁶⁷ ».

Sans être dénué de toute valeur, l'argument tiré du rôle que devaient jouer les capitaineries en temps de guerre est évidemment dépassé. Du moins offrait-il l'intérêt de mettre en valeur le caractère spécifique de la mission des officiers de port, qui dépasse parfois le cadre de l'exploitation portuaire. D'autre part, le problème pouvait très bien se résoudre dans le cadre du fonctionnement normal du service, à condition de ne pas placer le problème sur le terrain des luttes corporatives.

520. — Au déclin de la fonction de commandement maritime dans les ports français s'opposent dans les ports d'Afrique francophone ou dans certains ports étrangers, des solutions qui ménagent à chacune des catégories d' « acteurs » de la vie portuaire, marins et terriens, une place équitable dans la hiérarchie du service public.

B. — L'ADAPTATION MODERNE DE LA FONCTION DE COMMANDEMENT

521. — Nous avons vérifié que la fonction des officiers de port avait été limitée à la police, qu'elle n'avait pas été étendue à la participation effective aux tâches d'exploitation d'un port moderne cependant que, au fur et à mesure de l'apparition de nouveaux services, les différentes polices techniques et administratives qui ont le port maritime pour assiette géographique, se dispersaient. Si, comme nous le verrons dans la section II de ce chapitre, le directeur possède dans ce domaine un certain pouvoir de coordination, il ne dispose pas de pouvoirs hiérarchiques de direction. Par un juste retour des choses, la situation diminuée faite aux officiers de port a conduit à une diminution des possibilités d'action du directeur du port.

Dans ce domaine comme dans d'autres, le droit d'outre-mer, plus vigoureux, a élaboré des solutions plus modernes.

522. — Si un décret du 13 juillet 1880 règle la solde des officiers de port d'outre-mer, le décret du 21 juin 1887 ⁶⁸ édicte le premier statut des « agents spéciaux préposés à la police des ports de commerce aux colonies », officiers secondés par des maîtres de port. Déjà le règlement prévoit qu'il peuvent être chargés de la police sanitaire en plus de leurs fonctions traditionnelles.

Le décret du 25 mai 1917 ⁶⁹ rattache le service des ports et

67. M. Ohlen, *idem*.

68. *B.O. Colonies*, 1887, p. 478.

69. *J.O.* du 25 juin 1917, *J.O. A.O.F.*, p. 438.

rades aux colonies et « les services qui en dépendent : police, sémaphores, vigies, feux, etc. » au service des Travaux publics. Si les officiers et maîtres de port sont toujours qualifiés d'agents spéciaux préposés à la police, ils vont prendre sous leur autorité les services côtiers à caractère maritime rattachés au service des ports et rades. D'autre part, l'administration effectuant assez souvent en régie les opérations de chargement et de déchargement des navires sur les wharfs et dans les petits ports, les fonctions d'encadrement des personnels des wharfs seront naturellement confiée aux officiers de port.

De ce fait, le décret du 25 mai 1917, fait état, à la suite des dispositions concernant les officiers de port, de « l'organisation du personnel inférieur des ports et rades, du personnel de pilotage et du personnel des phares, vigies, feux, et. ». Ainsi se constitue un véritable cadre de marins côtiers, à spécialités diversifiées, dans lequel le corps des officiers de port assurent les fonctions de direction.

Le décret du 18 mai 1930⁷⁰ leur confie « le service de surveillance et de police ». Il est difficile de préciser le sens du mot « surveillance » ; il semble avoir élargi la notion de police au contrôle des activités portuaires et maritimes, y compris celles des concessionnaires.

Le décret du 18 juillet 1945⁷¹ place les officiers de port sous l'autorité des ingénieurs des travaux publics, chefs des services auxquels les ports et rades sont rattachés ; cette disposition essentielle avait pour but d'éviter que les officiers de rang élevé et de compétence confirmée fussent placés sous les ordres d'agents subalternes des travaux publics des colonies, d'un recrutement trop inégal.

D'autre part, le décret fixe à 30 ans la limite d'âge maximum de recrutement⁷², alors que le recrutement se faisait, depuis 1917 et 1930, entre 32 et 45 ou 50 ans ; ainsi était abandonnée la formule « officier de port = marin retraité » qui avait tant contribué à la décadence de la fonction en France. Le but poursuivi est désormais de recruter des éléments jeunes, ayant une formation maritime de base, et devant effectuer une carrière complète dans l'administration.

Les décrets du 18 mai 1930 comme du 18 juillet 1945 avaient refusé d'entériner la réforme accomplie en France en 1923 et qui avait transformé les maîtres de port en officiers subalternes.

De ce fait, les officiers de port d'outre-mer occupaient, vers 1950, une situation privilégiée par rapport à leurs homologues métropolitains ; recrutés à un niveau sensiblement plus élevé⁷³, ils

70. J.O. A.O.F., p. 555.

71. D. 45-1610, J.O. A.O.F., p. 794.

72. Article 15 du décret.

73. En 1954, les anciens officiers de vaisseau étaient en majorité dans le corps, les autres officiers étant capitaines au long cours.

avaient su défendre leurs prérogatives et les avaient étendues : travaux hydrographiques, recherches hydrologiques, balisage maritime et fluvial, exploitation portuaire, inspection de la navigation, inscription maritime, etc.

Une étape décisive devait être franchie par le décret 54-960 du 13 septembre 1954⁷⁴ d'après lequel « les fonctions du corps des officiers des ports et rades de la France d'Outre-Mer, assurent en principe, dans les ports et rades relevant du ministère de la France d'Outre-Mer, les services de surveillance, de police et d'exploitation ». Ainsi l'évolution amorcée en 1880 et l'adjonction des mots « de l'exploitation » à l'énumération classique des fonctions des officiers de port entérinait dans plusieurs ports une situation de fait⁷⁵.

« Dans le cadre de l'organisation des services de la marine marchande, les officiers de port exercent l'inspection de la navigation et du travail maritime » (art. 2 du décret). Ainsi est assurée l'unité de la police portuaire sur un point essentiel ; cette unité n'a jamais été réalisée en France, où la police de la surveillance des mouvements de navires et de la sécurité est seule de la compétence de l'officier de port, cependant que l'inspecteur de la navigation agit seul dans un domaine qui lui est propre, cette dispersion ayant pour résultat de laisser de nombreuses infractions sans sanction.

Dans leurs fonctions d'inspecteurs de la navigation, les officiers sont placés sous les ordres des administrateurs de l'Inscription maritime.

Ils peuvent être chargée de la police sanitaire, de l'Inscription maritime, des services de phares et balises, etc. de l'hydrographie des côtes, ports et rades et d'études hydrographiques fluviales.

Ils peuvent de même assurer le contrôle des services annexes des ports, concédés ou non et de celui des entreprises de transport, d'acconage ou de stockage exerçant leur activité dans les ports maritimes et fluviaux.

Ils peuvent être désignés comme experts, soit comme conseils des commissions ayant à connaître d'affaires d'ordre maritime, notamment des commissions de port. Ils peuvent être chargés de travaux ou de services relevant de leur compétence technique.

Ils ont seul qualité pour occuper les emplois comportant fonction de direction dans les services ressortissant à leurs attributions, disposition destinée à empêcher le recrutement local d'agents contractuels.

Sauf en ce qui concerne l'âge maximum de recrutement, placé désormais dans fourchette de 35 à 40 ans, les conditions d'accès au corps, qui se font sur titres, sont très strictes ; en particulier, les candidats provenant de la marine marchande doivent obligatoirement être officiers de réserve de la marine nationale.

Mais la réforme introduite par le décret du 13 septembre 1954

74. J.O. R.F., p. 9110.

75. Douala, Pointe-Noire, Diego-Suarez, etc.

est restée incomplète en ce sens que le texte réglementaire qui devait organiser leurs fonctions, attributions et prérogatives, et leurs relations avec les autorités supérieures, n'a jamais été pris. La mise en œuvre de la réforme, inégale d'un port à l'autre, a donc dépendu de la bonne volonté des services locaux et de la valeur personnelle des officiers de port.

523. — L'évolution du droit administratif outre-mer a eu une influence déterminante sur le droit des pays francophones qui, dans la même optique, ont, sans organiser le bicéphalisme portuaire⁷⁶, assuré un équilibre convenable entre la fonction de direction et la fonction de commandement.

524. — Le système le plus complet a été mis en place par la Côte d'Ivoire.

Le décret ivoirien 61-11 du 7 janvier 1961⁷⁷ organise le cadre des ports et rades, qui comprend un corps de direction (officiers de port) et différents corps d'exécution (maîtres et surveillants de port, maîtres et surveillants de phares, gabiers et timoniers-veilleurs).

Comme leurs prédécesseurs, les officiers de port ivoiriens assurent « la police et l'exploitation » des ports de commerce. Les maîtres de port les assistent dans leurs fonctions. Les surveillants de port et de phares, les gabiers, les timoniers, arment les embarcations, les entretiennent, arment les sémaphores, etc.

Comme leurs prédécesseurs également, les officiers de port assurent l'inspection de la navigation et divers services côtiers. Ainsi s'organise peu à peu, pour la première fois dans un pays francophone, un service complet de surveillance et d'exploitation côtière.

Le système est complété sur le plan de l'organisation des services par divers textes concernant le port d'Abidjan, seul port actuellement ouvert sur la côte du pays⁷⁸.

Le commandant du port est l'un des quatre sous-directeurs du port ; sa position subordonnée au directeur ne fait par conséquent pas de doute, mais cette subordination se fait au niveau le plus élevé⁷⁹.

Il assure l'ensemble de l'exploitation du port, c'est-à-dire toutes les attributions classiques des capitaines de port français, plus un certain nombre d'attributions données en France au service des ingénieurs⁸⁰. Il est chef du service du pilotage, les pilotes étant agents de l'autorité portuaire. Il assure la police domaniale.

En outre, et ceci est particulièrement important, il est respon-

76. Lequel bicéphalisme tentait beaucoup de marins et a eu sa part dans les difficultés éprouvées pour faire accepter la réforme de 1945-1954 par les services locaux des Travaux publics.

77. J.O., 12 avril 1961, p. 525.

78. Le port de San Pedro devant être ouvert en 1970.

79. A. 747 M.T.P./C.A.B., du 10 mai 1966, p. 679.

80. *Idem*, article 3.

sable de l'ordre public dans le port⁸¹. A ce titre, « il exerce une action générale sur tous les services publics en ce qui concerne les affaires qui intéressent directement l'ordre public ». Il a, sous ses ordres directs, la gendarmerie du port et le commissariat spécial, pour ce qui concerne maintien de l'ordre public⁸² ; il intervient également auprès des officiers des douanes. Sur le plan des rapports hiérarchiques, sa position tout à fait particulière requiert fermeté et doigté, car les services de gendarmerie, de police et douaniers restent organiquement sous les ordres de leurs chefs de service respectifs. L'action du commandant de port va au delà de la simple coordination, mais ne dépasse pas ce qui est rendu nécessaire par le maintien de l'ordre public, terme du reste suffisamment large pour lui permettre d'agir : pour reprendre un terme d'administration militaire, sa compétence est opérationnelle, elle n'est pas organique.

D'autres attributions lui sont par ailleurs dévolues en matière de sauvetage, de transmissions, d'information nautique.

Le système mis en place joue en faveur du directeur du port, car il est évident que les services de police acceptent une subordination directe de la part d'un officier, fonctionnaire d'autorité, qu'ils n'accepteraient pas d'un directeur, fonctionnaire technique. Mais cet officier est placé sans ambiguïté aucune sous les ordres du directeur.

L'unité des fonctions portuaires est ainsi assurée au mieux et la justesse de certaines des vues qui avaient présidé à l'élaboration de la loi du 7 avril 1942 sur la police des ports maritimes est confirmée, faisant apparaître ainsi avec plus d'éclat l'erreur fondamentale qui consistait à séparer la fonction de commandement de la fonction de direction, au lieu de subordonner la première à la seconde.

525. — Le Cameroun connaît une organisation du même genre, moins complète dans la mesure où les services ont été organisés, mais où le corps de fonctionnaires responsables ne l'est pas encore.

On trouve dans le décret camerounais 64/DF/12 du 8 janvier 1964 les formules suivantes⁸³ :

(Article 4) « Le capitaine de port est responsable de la sécurité dans les limites portuaires... Il donne dans ce but ses ordres et consignes aux officiers et maîtres de port, au personnel de la gendarmerie portuaire, de la police et de la Santé.

Ce personnel continue à dépendre organiquement de ses chefs de service respectifs. Lorsque ceux-ci sont amenés à donner des instructions générales ou particulières à leurs subordonnés, ils en informent le capitaine de port, afin de permettre à celui-ci de régler les dispositions de détail et d'assurer la coordination nécessaire.

81. D. 63-371, du 18 avril 1963, *J.O. R.C.I.*, p. 513.

82. A. 39/I.N.T./C.A.B., du 19 janvier 1967, art. 5.

83. Voir aussi D. 63-20, du 19 juin 1963.

Celui-ci corrélativement, informe ces chefs de service des ordres qu'il a donnés au personnel ainsi mis à sa disposition. »

Bien que le terme « sécurité » ait remplacé dans le décret le terme « ordre public » qui se trouvait dans un premier projet de ce texte, les dispositions réglementaires ne laissent aucun doute sur la nature des fonctions du commandant de port. Par ailleurs, si celui-ci est, comme à Abidjan, placé directement sous les ordres du directeur du port, il avait d'abord été mentionné dans l'article 75 du décret parmi les autorités chargées d'appliquer le règlement de police, ce qui écartait, à tort, le directeur du port d'un contrôle éventuel de la police portuaire. Cette solution bicéphale et particulariste a été abandonnée par une modification ultérieure du décret ⁸⁴.

526. — Le Dahomey a adopté, dans son ensemble, le régime ivoirien ⁸⁵ ; le Congo-Brazzaville a fait, dans un cadre classique, une place importante à la fonction de commandement ⁸⁶.

Une étude détaillée du régime italien ⁸⁷ montrerait qu'un effort important a été accompli dans ce pays pour confier à un corps unique, le « corps des capitaineries du port » la gestion des divers services, y compris ceux confiés en France aux administrateurs des affaires maritimes. Il y a unité du corps de fonctionnaires et diversification des missions des agents, mis à la disposition de services ou de ministères différents. Mais le caractère trop militaire du régime, sans doute accentué entre les deux guerres mondiales, a provoqué des critiques.

Aux Etats-Unis, la remarquable structure du Service des Gardes-Côtes, mériterait une étude attentive ⁸⁸. Il semble qu'elle ait inspiré la timide et récente réforme des services côtiers français, liée à l'organisation des corps de défense et qui a surtout porté jusqu'ici sur la refonte et le renforcement des services de sauvetage ⁸⁹. Cette voie est cependant la bonne ; si elle était suivie, elle permettrait de constituer un cadre unique de fonctionnaires, à spécialités éventuellement diversifiées ⁹⁰ à qui reviendraient à la fois la gestion des services administratifs du littoral, les attributions des corps de défense, la fonction du commandement dans les ports maritimes.

84. D. 64/D.F./152, du 30 avril 1964.

85. Arrêté 51/M.T.P.T./P.A.C. du 6 août 1965, définissant le cadre général des règlements de police du port autonome de Cotonou ; règlement de police du port de Cotonou, du 31 juillet 1965, Cotonou, 1967.

86. A.G. du 22 mai 1948, portant règlement de police du port de Pointe-Noire ; Règlement de pilotage, délibération A.T.E.C. n° 15/62.

87. Latty, *Traité...*, t. IV, p. 197 et s.

88. R. Betton, « La surveillance des côtes aux Etats-Unis », *Revue maritime*, 1956 et les références.

89. Arrêté (Transports) du 30 mai 1967 (*J.O. R.F.*, p. 5685). Comparer art. 36, ordonnance du 7 janvier 1959, portant organisation générale de la défense, p. 691.

90. Solution pratiquée par la Marine nationale.

SECTION II

LA COORDINATION ET LE CONTROLE
DES FONCTIONS EXTERNES

527. — On entendra ici par « fonctions externes » toutes les fonctions qui, tant accomplies dans le port, le sont par des agents étrangers à l'organisme portuaire.

Ces fonctions comprennent :

— les fonctions administratives comme la police, la douane, les fonctions municipales, etc. Ces fonctions font l'objet d'une coordination de la part du directeur du port ;

— les activités portuaires privées, liées au chargement et au déchargement des navires. Si le port est autonome, le contrôle et la coordination sont assurés par l'organisme lui-même, dont le directeur n'est que l'agent d'exécution. Nous renvoyons sur ce sujet à ce qui a été exposé dans le chapitre 4, concernant les missions de l'établissement public. Si le port n'est pas autonome, ce contrôle et cette coordination sont ceux, dont le schéma est classique, des concessionnaires et des permissionnaires, qui ont fait l'objet de développements dans les deux premiers chapitres de cet ouvrage. Il ne reste donc à étudier ici que le contrôle de la main-d'œuvre portuaire, fonction de police administrative exercée par le directeur comme agent du pouvoir central ;

— une activité tout à fait particulière, le pilotage dans les eaux portuaires.

528. — L'étude des pouvoirs de coordination et de contrôle nous amènera à distinguer deux tendances : l'une qui concerne l'acceptation de la coordination et du contrôle, sous certaines réserves, et l'autre, qui refuse cette coordination et ce contrôle.

En conséquence, cette section comprendra :

§ 1. — L'acceptation de la coordination et du contrôle.

§ 2. — La résistance à la coordination et au contrôle.

§ 1. — *L'acceptation de la coordination et du contrôle.*

529. — La coordination des fonctions administratives externes est une fonction essentielle du directeur du port et nous avons vu qu'elle avait été réclamée par la doctrine consulaire de l'autonomie. Cette mission est assurée par le directeur (A) en tant qu'agent du pouvoir central. Le contrôle de la main-d'œuvre portuaire fera ensuite l'objet de brefs développements (B).

A. — LA COORDINATION DES ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES

530. — Cette coordination a été ébauchée par la loi de 1912, les chefs de services intéressés par l'exploitation du port ayant l'obligation de se rendre au conseil d'administration du port et de le tenir informé. La coordination était assurée ici par le conseil.

On a vu qu'un nouveau pas avait été franchi en 1917-1919, lorsque les chefs d'exploitation des ports ont reçu, dans ce domaine, les pouvoirs nécessaires.

531. — La loi du 12 juin 1920 réglait le problème dans son article 5 : « Le directeur, comme agent du pouvoir central, exerce, dans les limites de la circonscription du port, une action générale sur tous les services publics en ce qui concerne les affaires qui intéressent directement l'exploitation du port, notamment sur les services des travaux publics et des chemins de fer, de la navigation intérieure, des phares et balises, des douanes, du pilotage, de l'inscription maritime, de l'inspection de la navigation, de la police sanitaire maritime et de la police générale du port. Il correspond directement avec les ministres et les directeurs généraux des services financiers pour les affaires rentrant dans leurs attributions et intéressant le port sans être de la compétence du conseil d'administration. Il lui est adressé ampliation de la correspondance échangée entre les ministres ou les directeurs généraux et les chefs de service qui coopèrent à l'exploitation du port, lorsque les questions traitées intéressent le port.

L'action du directeur est, dans tous les cas, subordonnée à la nécessité, pour les chefs de service, d'assurer les fonctions d'intérêt général qui leur incombent. Toutes les fois qu'il y a désaccord entre le directeur du port et un chef de service, il en est référé aux ministres et aux directeurs généraux intéressés. »

532. — Les divers projets de règlement d'administration publique élaborée en 1920 et 1921 permettent de prendre la mesure exacte des efforts déployés par les ingénieurs des Ponts et Chaussées pour réaliser l'unité portuaire sous leur seule direction, et de la résistance des divers services.

L'article 19 de l'avant-projet du 1^{er} décembre 1920 décide que « l'action générale que le directeur exerce... comporte en particulier la détermination des modalités de fonctionnement des services intéressant l'exploitation du port et des conditions générales de travail en vue de coordonner l'action de ces divers services ».

« L'action du directeur s'exerce également sur les concessionnaires d'outillages publics du port par l'intermédiaire des agents chargés du contrôle des concessions. »

« Le directeur surveille et, au besoin, assure l'exécution des

lois et règlements dévolus aux fonctionnaires et agents placés sous son autorité ou qui relèvent de son action générale. »

Le texte était inacceptable, car il étendait considérablement l'emprise du directeur sur les services, bien au delà des limites fixées par la loi du 12 juin 1920. La détermination des modalités de fonctionnement d'un service ne saurait relever d'un fonctionnaire ayant des pouvoirs de coordination, mais de la seule hiérarchie organique dans laquelle est placée le service. De même, le pouvoir de substitution donné au directeur était contraire, d'une part, aux règles concernant les attributions spécifiques de certains de ses subordonnés, et, d'autre part, à la lettre même de la loi. En effet, en plaçant les agents relevant de son action générale sur le même plan que ceux placés sous son autorité, l'avant-projet transformait les pouvoirs d'action générale en pouvoirs hiérarchiques.

Un second avant-projet, du 20 décembre 1920, est plus prudent : « Les différents services soumis à l'action générale du directeur, en vertu de l'article 15 de la loi du 12 juin 1920, devront se conformer aux horaires de travail dans le port fixés et homologués par le directeur, et, d'une façon générale, aux décisions que prend le directeur en conformité des lois et règlements en vue de coordonner l'action des divers services pour assurer la bonne exploitation du port. Ces décisions sont prises, sauf cas d'urgence, après consultation des intéressés réunis en conférences périodiques. Au cas où un chef de service estimerait que l'exécution d'une décision du directeur est incompatible avec la bonne marche du service dont il a la charge, il en confère immédiatement avec le directeur du port ; si l'accord ne s'établit pas, le directeur peut, sous sa responsabilité, maintenir sa décision, qui est alors exécutée jusqu'à ce que les ministres intéressés aient statué à la suite d'une conférence interministérielle réunie par le ministre des Travaux publics » (article 17).

Mais aucun accord n'ayant pu se faire, le décret du 23 septembre 1921 ne contient aucune disposition concernant l'application des règles posées par la loi de 1920. La tendance à l'extension des pouvoirs du directeur a été ici mise en échec. Les pouvoirs « d'action générale » sont en fait des pouvoirs de coordination.

533. — Le décret du 7 avril 1924, concernant les ports non autonomes, établit une graduation entre les différents pouvoirs du directeur.

Il a autorité sur tous les agents affectés au service maritime dans la circonscription du port et relevant du ministre des Travaux publics.

Il exerce une action générale « en ce qui concerne les relations du port avec l'extérieur » sur tous les services dépendant du ministère des Travaux publics : voies navigables, routes, chemins de fer, etc.

Il est chargé d'établir, en ce qui concerne toutes les affaires

intéressant la bonne utilisation du port, la coordination nécessaire avec tous les chefs de services locaux : à cet effet, il réunit les chefs de service dans des conférences.

534. — La loi 65-491 ne contient aucune disposition concernant les pouvoirs du directeur.

L'article 11 du décret 65-933, qui modifie certaines dispositions du Code des ports maritimes, remplace l'article 15 de la loi du 12 juin 1920 par les dispositions suivantes : « Le directeur exerce, dans les limites de la circonscription du port, une action générale sur tous les services publics en ce qui concerne les affaires qui intéressent directement l'exploitation du port. »

La formule présente quelques différences avec celle utilisée dans la loi du 12 juin 1920.

La première différence, sur laquelle nous n'avons pas d'explication, est la disparition de la mention « comme agent du pouvoir central ». Cette mention se trouvait encore dans le projet Buron de 1961, l'article 24 du projet de loi étant ainsi rédigé : « Le directeur est en outre l'agent du pouvoir central. A ce titre, il exerce, dans les limites de la circonscription du port, etc. » Pourquoi le texte a-t-il été modifié ? La question reste posée.

La seconde différence est la disparition de l'énumération des services sur lesquels s'exerçait « notamment » ses pouvoirs d'action générale.

L'article 11 poursuit : « Les conditions dans lesquelles s'exerce cette action sont précisées, pour les services publics dépendant d'un département ministériel autre que celui des travaux publics et des transports, par un arrêté conjoint du ministre des travaux publics et des transports et du ministre intéressé, »

Puis : « Le directeur correspond directement avec les ministres pour les affaires entrant dans leurs attributions et intéressant l'établissement maritime sans être de la compétence du conseil d'administration », formule qui est reconduite de la loi du 12 juin 1920.

Par contre, s'il adresse toujours ampliation au ministre des travaux publics et des transports de la correspondance échangée avec les autres ministres ou directeurs généraux, il ne lui est plus adressé ampliation de celle échangée entre les ministres et les chefs de service qui coopèrent à l'exploitation du port lorsque les questions traitées intéressent ces derniers.

La formule subordonnant l'action du directeur du port à la nécessité pour les chefs de service d'assurer les fonctions d'intérêt général leur incombant, a disparu, de même que celle précisant que « lorsqu'il y a désaccord, il en est référé aux ministres intéressés qui statuent ». Il faut supposer que ces questions seront réglées par les arrêtés interministériels à intervenir.

Dans l'ensemble, la situation du directeur, dans ce domaine de l'action « extérieure », nous paraît rester inchangée par rapport

à celle de 1920. Il est possible que la formule adoptée soit insuffisante : en 1945, M. Courtaigne⁹¹ demandait encore que les directeurs de ports aient les moyens d'exercer une véritable autorité sur les services, et qu'ils disposent d'un droit de réquisition engageant leur responsabilité, analogue au droit qu'ont les préfets à l'égard des trésoriers-payeurs généraux dans le cas d'un refus de visa pour le paiement d'un mandat.

535. — Est également une attribution « extérieure » du directeur de celle par laquelle il gère un service maritime ou un service de navigation dont le ministre des travaux publics fixe la consistance.

La formule employée par l'article 17 du décret 65-933 est curieuse : « Le ministre peut confier au port autonome... au titre des services annexes... la gestion d'un service maritime. Pour cette gestion, le directeur relève directement de l'autorité du ministre des travaux publics et des transports et le personnel du port autonome agit pour le compte de l'Etat. »

Ce n'est donc pas au port autonome qu'est confié le service annexe, mais au directeur et au personnel, *intuitu personae*, en tant que personnel des travaux publics (ingénieurs, adjoints techniques, etc.). La précision est du reste importante, qui fixe les responsabilités et les met à la charge de l'Etat. Par contre, la gestion des services connexes place la responsabilité de ceux-ci à la charge de l'établissement public.

B. — LE CONTROLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE PORTUAIRE

536. — Le contrôle de la main-d'œuvre portuaire constitue également une fonction externe du directeur du port⁹².

Cette fonction a été établie par la loi du 28 juin 1941 qui a créé dans chaque port maritime un Bureau central de la main-d'œuvre portuaire, présidé par le directeur du port.

Jusqu'en 1941, l'organisation du travail dans les ports maritimes faisait l'objet d'accords directs entre employeurs et dockers ; une proposition de loi du 12 octobre 1929, instituant une carte professionnelle de docker, n'avait pas abouti. Par contre, diverses initiatives avaient été prises sur le plan local : à Bordeaux, 600 dockers sur 2 500 étaient titulaires d'une carte locale ; à Marseille, des ouvriers étaient dits « abonnés », ce titre leur assurant une certaine régularité dans l'embauche.

91. « *L'adaptation des ports de commerce à leurs fonctions dans l'économie nationale* », 1943.

92. Cette question est mise à jour par l'ouvrage *L'industrie de la manutention dans les ports français*, 1966, p. 29 et s.

La loi du 28 juin 1941 réserve aux ouvriers dockers titulaires de la carte professionnelle le travail sur les quais des ports, les dockers étant eux-mêmes classés en ouvriers dockers professionnels et en ouvriers dockers de complément. Tout ouvrier docker était tenu de se présenter à l'embauche et d'accepter le travail qui lui était proposé, sous peine de retrait de la carte professionnelle, retrait pouvant être prononcé à titre temporaire ou définitif par le directeur du port après avis du Bureau central de la main-d'œuvre.

Il était prévu que le Bureau pourrait être créé dans chaque port maritime ; organisme paritaire (conformément du reste aux dispositions de la Charte du travail), il avait dans ses attributions essentielles et pour le compte des entreprises de manutention, l'identification et la classification des dockers ainsi que l'organisation générale de l'embauche dans le port.

537. — La loi du 28 juin 1941 a été abrogée et remplacée par la loi du 6 septembre 1947⁹³, codifiée dans le livre V du Code des ports maritimes. Le Bureau central de la main-d'œuvre est « une section professionnelle du Service départemental de la main-d'œuvre (art. 5) ; il est toujours présidé par le directeur du port, qui y a voix prépondérante. Les attributions du bureau sont étendues au pointage du travail, du chômage et « à tous les pointages nécessaires pour l'attribution aux ouvriers dockers du bénéfice de la législation sociale existante⁹⁴ ».

La fonction nous paraît bien être exercée au nom de l'Etat et non pas pour le compte de l'organisme portuaire⁹⁵, mais le port ne reste pas indifférent aux problèmes de main-d'œuvre, puisque les représentants du personnel ouvrier siègent depuis la loi de 1912 dans les conseils ou commissions portuaires, constituant ainsi une des plus anciennes applications du principe d'association des travailleurs à la gestion d'un établissement public.

§ 2. — *La résistance à la coordination et au contrôle.*

Cette résistance concerne essentiellement le pilotage.

538. — « Le pilotage consiste dans l'assistance donnée aux capitaines de navires par un personnel commissionné par l'Etat pour

93. Travaux préparatoires : Dépôt à l'Assemblée nationale sous le numéro 225 de 1947, p. 3874. Rapport de M. Cayrol, p. 4127, n° 2350. Discussion et vote, p. 4392. Transmission au Conseil de la République, p. 1818, n° 677. Rapport de M. Y. Jaouen, n° 697, Discussion, p. 1827. Transmission à l'Assemblée nationale, p. 4555, n° 2469, rapport de M. Cayrol, p. 4575, adoption, p. 4576, *J.O.* du 7 septembre, p. 8926.

94. *Idem*, art. 5. De même, le Directeur du port est chargé de suivre l'activité du Comité d'hygiène et de sécurité portuaire interentreprise, organisé par un arrêté (Travail) du 8 avril 1939 (*J.O.* du 14 avril, p. 4147).

95. Dans ce sens, voir C.E. (Ass.) Allegretto, 13 juillet 1967, A.J.D.A. 1967, p. 534-538.

la conduite des navires à l'entrée et à la sortie des ports, dans les ports, rades et eaux maritimes, des fleuves et des canaux. »

Cette définition, reprise de l'article 1^{er} de la loi du 28 mars 1928⁹⁶ a toujours été applicable à cette activité. Elle est complétée par la mention que « le pilotage est obligatoire pour tous bâtiments français et étrangers ».

Le problème de la nature des services fournis au capitaine du navire piloté, qui pose en même temps celui de la responsabilité du pilote, est un problème de droit privé, lié à la qualification juridique du contrat de pilotage. Il n'a pas à être évoqué ici.

Par contre, diverses questions peuvent être posées, qui intéressent l'administration du port maritime : le pilote est-il un agent public ? Assure-t-il un service public ? Quelles doivent être les relations de l'autorité portuaire avec le service du pilotage ? La dernière question posée justifie qu'il soit traité de cette matière dans un chapitre consacré aux attributions du directeur du port.

539. — Le régime du pilotage a fait l'objet d'une loi du 28 mars 1928, qui a remplacé le décret-loi du 12 décembre 1806, lui-même inspiré des ordonnances de 1562, 1584 et 1682.

Le pilote a toujours été un agent agréé par l'administration qui, en même temps, lui accorde le monopole de ses fonctions. Ainsi l'article 88 de l'ordonnance de 1584 : « Ceux qui se seront substitués aux dites charges de pilote ne pourront s'ingérer à conduire, faire entrer ou sortir aucun de nos navires de nos ports et havres sous peine de punition corporelle. »

De rares décisions considèrent les pilotes comme des fonctionnaires : une décision impériale du 23 avril 1807, prise en Conseil d'Etat, déclare que « un pilote est un agent de l'administration, essentiellement tenu de se conformer aux règles et aux instructions qu'il reçoit de l'administration ». Par contre, dans un arrêt Berthelot du 29 juillet 1927, le Conseil d'Etat a décidé que « le pilote, qui n'est ni fonctionnaire, ni agent de l'administration, ne peut se prévaloir de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ». Un arrêt Gilli du 30 mai 1947⁹⁷ juge différemment : « Les pilotes, soumis à un statut fixé par l'autorité administrative et rémunérés par des taxes, ont la qualité de fonctionnaires pour l'application des lois sur la réintégration. »

S'il y a hésitation du juge administratif, la jurisprudence judi-

96. Travaux préparatoire : Dépôt le 9 juillet 1925, p. 3322 ; documents parlementaires n° 1896, Chambre des députés, p. 1362. Rapport de M. Tasso au nom de la Commission de la Marine marchande, n° 4690, p. 1245. Adoption à la Chambre le 12 juillet 1927, p. 2601, sans débat. Sénat, dépôt le 8 novembre 1927, p. 1068. Rapport de M. Brindeau au nom de la Commission de la Marine marchande, le 17 février 1928, annexe n° 128, p. 163. Adoption le 15 mars 1928, *J.O.*, p. 3673.

97. Décision du 23 avril 1807, S. 1814.4.442. Dans le même sens que l'arrêt Gilli, arrêt Sieur X..., du 17 juin 1948, Lebon 1949, p. 293.

ciaire a déclaré à plusieurs reprises que « les pilotes, malgré que leur profession soit administrativement réglementée, ne sont pas agents de l'administration⁹⁸ ». Ils sont du reste électeurs de chambres de commerce.

La situation du pilote est très proche de celle de l'officier ministériel, mais les pilotes exercent leur activité en groupe, dans des « stations » de pilotage.

Le Conseil d'Etat a refusé, dans un arrêt « Station de pilotage de Honfleur » du 18 janvier 1958⁹⁹ de reconnaître la personnalité morale aux stations. On peut se demander si cette jurisprudence ne complique pas le problème, car les pilotes, pour gérer leur matériel, doivent se constituer en syndicats, qui, eux, peuvent ester en justice¹⁰⁰. Le syndicat des pilotes, personne de droit privé, vient se superposer à la station, unité administrative. Mais le Conseil d'Etat n'a pas voulu, sur ce point, aller au delà de ce qu'il a jugé être l'intention du législateur.

540. — Il est incontestable que le pilotage est un service public, et c'est à ce titre qu'il est obligatoire.

Mais la rédaction de l'article 2 de la loi du 28 mars 1928 et l'interprétation qui en est donnée par les travaux préparatoires et par la circulaire d'application du 19 juillet 1928, sont étonnantes.

Après avoir établi l'obligation du pilotage, la loi ajoute que « le capitaine d'un navire soumis à l'obligation du pilotage est tenu de payer le pilote, même s'il n'utilise pas ses services, quand celui-ci justifie qu'il a fait la manœuvre pour se rendre au devant du navire ».

La circulaire explicite cette disposition : « L'article 2 contient la prescription fondamentale de la loi, celle qui concerne l'obligation de pilotage. A cet égard, il n'est fait aucune distinction entre les navires français et étrangers, les navires de commerce et les navires de guerre. Il s'agit là d'une obligation générale... Cette obligation se justifie par des raisons de sécurité de la navigation. »

Quant à la disposition, tout à fait contradictoire, suivant laquelle la taxe est due, même si le pilote n'a pas été pris, elle s'expliquerait ainsi : « La disposition dont il s'agit constitue une sanction vis-à-vis du capitaine qui voudrait se soustraire aux prescriptions réglementaires. Cette sanction aurait pu, sans doute, être d'ordre pénal. Elle a, par exemple, ce caractère en Angleterre, où le capitaine qui ne prend pas le pilote est passible d'une amende. En France, les usages n'ont pas admis, jusqu'ici, une sanction de cet ordre, parce que, dans la pratique, il se trouve des cas où le capitaine, par sa fréquentation du port, peut ne pas avoir un besoin

98. Aix, 23 février 1841, *Journal du Palais*, 1841.2.212, Le Havre, 27 mars 1900, *Recueil du Havre*, 1900.I.153, Cassation 17 janvier 1842, S. 1842.I.432 ; 5 janvier 1896, S. 1896.I.455, D. 1896.I.575.

99. Lebon, p. 96.

100. C.A. Douai, 7 avril 1960, D.M.F., p. 416.

absolu des conseils du pilote, et l'on a répugné à admettre qu'il fût, dans la circonstance, passible d'une sanction pénale. Il a paru plus expédient de l'obliger à payer le pilote comme s'il avait utilisé ses services, étant donné que l'exploitation d'une station de pilotage entraîne, tant pour le personnel que pour le matériel, des frais et des dépenses parfois considérables auxquels tous les navires usagers de la station doivent participer. »

Ces arguments embarrassés n'ont aucune valeur juridique. Si, en effet, une disposition est obligatoire, elle ne peut pas en même temps être facultative, alors surtout qu'elle est tenue pour « fondamentale » pour des motifs de sécurité. On voit mal également comment la sanction de la violation de la loi peut être une peine privée appliquée automatiquement, en faveur d'une partie civile, sans que celle-ci ait à prouver la faute, le dommage et le lien entre la faute et le dommage. Le Code disciplinaire et pénal de la marine marchande contient nombre de dispositions qui permettent de sanctionner « la violation des règlements pris par l'autorité maritime » ; à plus forte raison ces dispositions peuvent-elles s'appliquer à la violation d'un texte légal.

Quant à l'argument tiré des frais que l'exploitation d'une station de pilotage entraîne, il est applicable à nombre d'organismes privés chargés d'un service public, ou d'organismes publics, sans que pour autant le montant du « manque à gagner » soit porté automatiquement au débit de celui qui n'utilise pas le service. Certes, dans les ports maritimes, des péages ont été perçus pour faire face aux dépenses d'outillages, et ces péages sont demandés aussi bien aux utilisateurs des outillages qu'à ceux qui n'en usent pas¹⁰¹ ; encore faut-il noter que ces outillages sont publics, alors que le pilotage se flatte d'être une entreprise privée et que les pilotes insistent sur ce point.

« Le gouvernement a pensé, ajoute la circulaire, qu'il convenait de ne pas rompre sur ce point avec les usages actuels et de les consacrer dans la nouvelle législation. » Ainsi la redevance pour service rendu que constitue la taxe de pilotage se transforme-t-elle en un impôt, applicable à tous les navires, et qui sanctionne, en créant une rente de situation, une règle nouvelle que l'on pourrait qualifier de « règle du service non fait ».

Un autre aspect de cette règle et des rentes de situation ainsi créées apparaît dans les dispositions qui veulent que, dans les stations de pilotage des ports de commerce voisins des ports de guerre, les navires de guerre paient les droits de pilotage, qu'ils utilisent ou non les services du pilote¹⁰².

L'ancienneté de ces règles ne paraît pas une justification suf-

101. *Supra*, pour la thèse du Conseil général des Ponts et chaussées sur ce point, en 1887, voir chapitre v, III-B.

102. Dans ce sens, voir arrêté du 11 mai 1965, *J.O.*, p. 4079, concernant le port de Brest. La Marine nationale a du reste exprimé récemment des réserves sur ce régime.

fisante : bien au contraire, elles apparaissent comme la survivance d'un ancien corporatisme. S'il est indifférent au juriste de droit privé, soucieux avant tout de relations entre particuliers, que le droit maritime ait ses règles propres et sanctionne des privilèges anciens, le droit public ne peut, au nom du principe d'égalité, admettre un semblable particularisme.

541. — L'organisation des stations de pilotage se caractérise, du point de vue qui nous intéresse, par trois principes essentiels : la participation des usagers, la direction du service par un agent public, la surveillance administrative.

La participation des usagers est assurée par une « assemblée commerciale » présidée par le président du Tribunal de commerce et comprenant, sur quatorze membres, quatre représentants de l'administration ou de services publics, huit représentants d'activités privées¹⁰³, deux représentants des collectivités locales¹⁰⁴. L'assemblée commerciale a compétence pour donner son avis sur l'organisation administrative des stations et « sur les tarifs pour la détermination des salaires des pilotes¹⁰⁵ ».

La direction du service est assurée par des chefs et sous-chefs de pilotage, qui sont nommés par arrêté ministériel, sur la proposition du directeur des services des Affaires maritimes. Dans les stations où il n'y a pas de chef de pilotage, le service est dirigé par les officiers ou maîtres de port. Dans les stations de pilotage des ports militaires, la direction du service est assurée par le directeur des mouvements du port.

Le chef du service du pilotage possède un pouvoir disciplinaire : réprimande ou blâme. Les sanctions les plus importantes sont prononcées soit avec approbation du directeur des Affaires maritimes, soit par le ministre chargé de la Marine marchande.

« Aux services locaux de l'Inscription maritime, précise la circulaire, est dévolu un droit général de surveillance. Tout ce qui concerne le statut des pilotes, leur nomination, la préparation des règlements des stations incombe aux chefs de quartier qui présentent à cet égard toutes propositions utiles et transmettent tous rapports, avis et autres documents fournis par les chefs du service du pilotage. »

Ces trois principes vont être examinés ici dans leur évolution et dans leur application ; nous porterons ensuite un jugement d'ensemble sur le problème, tel qu'on peut le considérer du point de vue de l'exploitation portuaire.

103. Le Président du Conseil d'administration du port autonome, ou le Directeur du port non autonome, le Chef de pilotage, l'Administrateur de l'Inscription maritime, un officier de marine, d'une part, et d'autre part un membre du Tribunal de commerce, un membre de la Chambre de commerce, deux armateurs, deux capitaines au long cours et deux pilotes.

104. Conseil général et Conseil municipal.

105. Art. 19.

542. — La composition de l'assemblée commerciale ne met pas l'accent sur le caractère de service public de l'opération de pilotage, mais sur son caractère maritime. Sur quatorze membres de la commission, neuf sont choisis soit en raison de leur compétence nautique, soit en qualité de parties payantes (armateurs). Par contre, le service public essentiel, celui qui sert d'assiette à l'activité des pilotes, c'est-à-dire le port maritime, est représenté par un seul membre de l'assemblée, à la rigueur deux, si l'officier de port est chef de pilotage.

La commission d'étude sur le régime du pilotage, réunie de 1964 à 1966 au ministère des Travaux publics, a adopté le principe que l'assemblée commerciale devrait être tripartite et réunir des représentants des pilotes, de l'administration et des usagers. Elle a estimé également nécessaire que l'assemblée soit consultée sur tous les problèmes importants, informée des résultats de chaque exercice et des prévisions relatives à l'exercice suivant, ce contrôle devant servir à juger de la nécessité de modifier les tarifs et les effectifs.

La commission a également estimé que l'établissement d'un compte prévisionnel était nécessaire et que l'assemblée commerciale devrait être réunie tous les ans pour la communication de la situation financière de la station.

Il paraît anormal en effet que l'assemblée commerciale ne soit convoquée, en fait, que pour donner un avis sur les augmentations de tarifs.

Les pilotes se sont montrés peu favorables à une modification quelconque du régime des assemblées commerciales. Ils tiennent au maintien dans ces assemblées des capitaines au long cours qui y siègent et qu'ils tiennent pour « les véritables usagers du port », ce qui est exact du seul point de vue de la manœuvre des navires, et des représentants des collectivités locales, car ils craignent une extension de l'influence de l'administration des Ponts et Chaussées.

Ils sont hostiles au compte prévisionnel, « immixtion illégale dans la gestion que les pilotes ont de leur entreprise, qui porterait atteinte à leur propriété ». Un budget indicatif conduirait dans la pratique, à leur avis, à un régime qui, sous prétexte d'économie, négligerait de faire l'effort nécessaire en vue du renouvellement du matériel.

543. — La direction du service du pilotage par un agent nommé par les pouvoirs publics résulte d'errements anciens. A l'origine, le chef du pilotage était le directeur des mouvements du port de guerre, mais cette fonction lui a été retirée peu à peu, soit sous la pression des pilotes, soit plus simplement parce que la marine militaire s'éloignait des ports de commerce ¹⁰⁶.

106. Les services de la Marine au Havre, à Bordeaux et à Marseille ne disposent d'aucun moyen naval et d'aucun emplacement dans le port.

A partir de 1894, les chambres de commerce ont demandé la nomination de chefs de pilotage, soit parmi les officiers de marine en retraite, soit « parmi les capitaines au long cours ayant une connaissance parfaite de la rade¹⁰⁷ », soit « parmi les pilotes en activité de service présentant par leur instruction, leurs connaissances nautiques et la fermeté de leur caractère, toutes les conditions nécessaires pour remplir cet important emploi¹⁰⁸ ».

Pendant plusieurs années, le ministre de la Marine a tenu la main, malgré les protestations des capitaines au long cours, à ce que les chefs de pilotage soient comme les capitaines des grands ports, des officiers de marine, parfaitement indépendants de toute attache corporative ou commerciale. La solution était excellente et a donné de très bons résultats.

La situation s'est dégradée ensuite et avec une regrettable faiblesse, le législateur de 1928 a décidé que « les chefs de pilotage sont recrutés parmi les pilotes en retraite ou en activité... parmi les capitaines au long cours... ou parmi les officiers de marine ». Il fallait écarter les officiers de marine, ce qui fut fait d'autant plus facilement qu'à partir de 1930 la législation sur les cumuls rendait parfois sans intérêt la situation matérielle des chefs de pilotage.

Les pilotes sont défavorables au maintien des chefs de pilotage, particulièrement lorsque la fonction est exercée par les officiers de port, « la fonction constituant (dans ce cas) une anomalie compte tenu des conditions actuelles de recrutement des pilotes ». On devrait ajouter « et des officiers de port », car c'est le médiocre niveau des officiers de port qui ne leur permet pas d'avoir l'autorité nécessaire sur les pilotes.

A la commission d'étude sur l'organisation du pilotage, des hésitations se sont faites jour, qui montrent que les membres de la commission avaient parfois perdu de vue l'origine de l'institution, que les pilotes n'ont nullement cherché à leur rappeler.

Certains membres de la commission ont déclaré « abandonner l'idée que le chef de pilotage est le représentant de l'Etat... alors qu'en fait il est toujours issu des pilotes, représentant d'un groupe restreint... qu'il valait mieux le considérer comme un chef d'entreprise ». Cette conception est totalement erronée, car l'entreprise, ce n'est pas la station, c'est le syndicat des co-propriétaires du matériel. Mais cette conception a pu s'imposer aux esprits les moins prévenus grâce à l'effort patient des pilotes qui, en soixante ans, ont vidé la notion de chef de pilotage de sa signification et ont pu masquer la nature véritable de l'institution.

On a pu dire « non seulement il n'est pas question de renforcer les pouvoirs du chef de pilotage... mais il faut tendre vers sa dispa-

107. Chambre de commerce de Dunkerque, 24 septembre 1895, comptes rendus, 1895, p. 220.

108. *Idem*, 20 février 1895, C.R. 1895, p. 80, cité in Laurent-Toutain, *Du pilotage maritime*.

rition. On se demande actuellement quelle peut être son utilité et s'il n'y a pas d'autre moyen, en réalité, de faire assumer les mêmes fonctions. En tout cas, celles-ci sont onéreuses et la nécessaire discipline des opérations de service pourrait être faite sous une autre forme ». Cette forme n'est malheureusement pas indiquée. L'attitude de certains de ceux qui critiquent une institution moribonde, qu'ils étaient peut-être qualifiés pour empêcher de mourir rappelle assez bien celle des municipalités qui laissent à l'abandon les monuments historiques pour, lorsqu'ils sont délabrés, justifier les arrêtés de démolition.

La commission a cependant conclu à une réforme du régime des chefs de pilotage, « une autorité nouvelle devant leur être donnée ».

544. — La surveillance du pilotage par les services de l'Inscription maritime paraît avoir été remise en cause par l'arrêté du 12 juin et par l'Instruction du 14 juillet 1919, lors de la mise en place d'une réglementation sur le rôle des chefs d'exploitation des ports, postérieure à la guerre et antérieure à la législation de 1920 sur les ports autonomes.

L'article 2 de l'arrêté du 12 juin 1919 précise que « les questions relatives au pilotage qui intéressent l'exploitation du port et de ses accès, sont toujours, avant décision, examinées par le chef d'exploitation ; il en est ainsi notamment de tout accident dans le port ou dans ses accès ». L'arrêté prescrivait ensuite que, pour les opérations à effectuer dans le port et dans ses accès¹⁰⁹, l'action de pilotes ne s'exerçait que conformément aux instructions générales du chef d'exploitation du port et aux ordres particuliers qu'il leur adresse par l'intermédiaire du capitaine de port. De même, l'Instruction du 4 juillet 1919 insistait sur l'autorité du chef d'exploitation sur les services du pilotage : « Il est utile que les incidents courants soient examinés par les services d'exploitation des ports... il est essentiel que l'autorité générale du chef d'exploitation, de même que ses pouvoirs généraux de police sur l'ensemble de l'établissement puisse s'exercer complètement... ». Les pouvoirs de police vont jusqu'aux pouvoirs disciplinaires et, s'il y a lieu à sanction immédiate dans les limites de l'établissement maritime pour manquement aux règlements de la navigation ou du port, le chef d'exploitation pouvait, s'il l'estimait nécessaire, prononcer cette première sanction¹¹⁰.

Ces dispositions étaient trop graves, elles bouleversaient trop les règles existantes, elles négligeaient trop nettement la législation en vigueur, pour être acceptées. On peut les tenir pour maladroites, comme toutes les mesures prises en 1919 et, si justifiées

109. Terme vague, alors que la circonscription du port doit être déterminée avec précision.

110. Art. 2.

qu'elles aient été pour réaliser l'unité portuaire, elles ne pouvaient, en provoquant des réactions corporatives, que retarder la modernisation nécessaire des services du pilotage et leur coordination par l'autorité portuaire.

Les pilotes sont très attachés à l'Administration des Affaires maritimes, traditionnellement paternelle pour les gens de mer. Ils estiment que le contrôle du ministre chargé de la Marine marchande pouvant s'exercer à tout instant et de façon très complète sur l'exploitation, la gestion et la qualité du service, il n'y a pas lieu de le modifier.

Du point de vue des services chargés de l'exploitation portuaire, ce contrôle peut apparaître éventuellement insuffisant, puisqu'il est exercé, non par le port, mais par une administration « de persuasion ».

545. — Le Marhadour¹¹¹ écrivait en 1938 que « tout ce qui menace de porter atteinte au privilège si discuté des pilotes est appelé à soulever de leur part de véhémentes protestations de nature à émouvoir les assemblées politiques ». Cette affirmation, prononcée à propos de la réaction des pilotes devant certaines dispositions de la législation de 1912 et de 1920 sur l'autonomie, conserve toute sa valeur trente ans après.

On est étonné des exigences, parfois naïves, des pilotes, lorsqu'ils défendent leur corporation. En 1909, la Fédération des pilotes de France demande l'insertion de clauses protectrices dans le projet de loi sur l'autonomie des ports¹¹² : « Le budget du comité exécutif du port ne devra jamais faire état des ressources propres du pilotage... le Comité s'adjugera des pilotes en nombre suffisant... les arrêtés pris dans cet ordre seront exécutoires après approbation des ministres intéressés, une fois pour toutes... ». Cette dernière phrase interdisait à l'Administration de revenir jamais sur une décision favorable aux intérêts du pilotage.

A notre époque, à propos du chef de pilotage, en l'espèce capitaine de port, on a pu lire que « son rôle est de défendre les pilotes ».

546. — Il faut reconnaître à l'organisation française actuelle une qualité évidente : elle fonctionne.

Elle fonctionne à un prix qui n'est pas excessif : Les pilotes et les experts économiques sont d'accord pour estimer que le pilotage ne représente, pour un navire, que 2 à 8 % des frais portuaires. La productivité du pilotage s'est élevée depuis la guerre : en 1938, 900 pilotes assuraient 170 000 opérations, en 1960, 520 en assuraient 200 000. La qualité du service ne donne lieu à aucune observation : par rapport au nombre de mouvements, les acci-

111. *Op. cit.*, p. 170.

112. Congrès de Paris, décembre 1909.

dents sont rares. Si certains ports sont désavantagés par un pilotage long et coûteux, la faute n'est pas imputable aux pilotes, mais à des sites portuaires défavorables à ce point de vue.

La comparaison avec les pilotages étrangers est difficile à faire : En Belgique et en Hollande, les pilotes sont fonctionnaires ; en Hollande, la Marine de guerre assure le service ; en Belgique, ce sont des fonctionnaires des Ponts et Chaussées ; il est notoire que les tarifs ne sont pas des tarifs « vrais » et que le déficit du pilotage est couvert par l'Etat. En France, par contre, le pilotage est cher dans la mesure où il est équilibré¹¹³, où les stations vivent sans subvention, où elles ont fait face à leur charges de reconstruction et d'équipement par autofinancement.

D'autre part, les stations de pilotage, comme les autres activités portuaires françaises, sont beaucoup plus nombreuses pour un trafic bien moindre, que les stations étrangères. Ce fait est déterminant dans la formation des prix.

Par contre, on a pu reprocher aux pilotes un népotisme dans le recrutement, des rémunérations fort élevées, une attitude peu sympathique dans leurs rapports avec les usagers et les autorités portuaires, une tendance de plus en plus nette à tirer parti de la situation hybride de leur activité pour en accepter les avantages et en refuser les inconvénients. Ils s'affirment soumis aux aléas du trafic, mais réclament des « prix plancher » lorsque celui-ci devient insuffisant.

La moralisation de la profession ne nous intéresse pas ici, pas plus que les problèmes économiques que crée la nouvelle structure, après la décolonisation, du trafic maritime français. Il s'agit simplement d'étudier si l'organisation du service peut être modifiée dans l'intérêt de l'établissement portuaire.

Dans ce sens, quatre séries de remarques peuvent être faites, touchant la nature même du service, la consultation des usagers, l'organisation des stations, le contrôle de leur activité.

547. — Jusqu'ici, toute la législation et la réglementation du pilotage ont vu dans le pilote un marin et dans le pilotage, une activité de marin. La tutelle du pilotage est donc assurée par les services des Affaires maritimes.

Nous pensons que cette optique n'est pas entièrement exacte et qu'elle aboutit à confondre deux notions bien différentes : La notion de pilote et la notion de pilotage, l'agent qui assure le fonctionnement du service et le service lui-même. Or, si l'agent qui

113. M. Mignon, *op. cit.* et Association des grands ports français, 6 juin 1956. Congrès des pilotes de France, 1966, p. 155 : « A service égal, nulle part le pilotage n'est meilleur marché qu'en France... à condition que les tarifs comparés correspondent véritablement au service rendu... C'est-à-dire ne soient pas l'objet de « dumping » comme cela se pratique encore dans quelques pays où le contribuable paie en définitive le service rendu à l'usager. »

assure le service est un marin, le service est un service portuaire. Si donc il est normal que les administrations responsables des gens de mer soient compétentes en matière de rémunération, de sécurité, d'aptitude physique ou professionnelle (et la circulaire citée au numéro 541 supra ne dit pas autre chose), par contre, le fonctionnement du service du pilotage est de la compétence exclusive de l'autorité portuaire.

Ayant ainsi confondu, ce qui était normal à l'époque où le pilote exerçait son métier comme individu, et ce qui ne l'est plus dès lors qu'il est groupé avec d'autres pilotes dans une station unique par port, le pilote et le pilotage, le législateur s'est employé à donner un statut au pilotage, qui soit en même temps un statut du pilote.

Dès lors aussi que le pilote exerce son activité dans le port et grâce aux aménagements de celui-ci, trois conséquences en découlent qui, sans remettre en cause le statut actuel des stations de pilotage, nécessitent son adaptation au principe d'unité portuaire et au régime nouveau qui est né, soit de l'existence de grands ports autonomes, soit de celle des directions de ports dans les ports non autonomes.

548. — Le Conseil du port ou la commission consultative sont donc tout désignés pour tenir lieu d'assemblée commerciale.

Cette solution a été envisagée à plusieurs reprises ; chaque fois qu'on l'a repoussée, on l'a fait sans arguments valables, mais sous la pression de la tradition et sur l'influence des pilotes : « Votre commission, déclare M. Tasso au Sénat en 1928¹¹⁴ n'a pas jugé utile de supprimer l'assemblée commerciale elle-même comme le demandait l'Union des chambres de commerce maritimes... Le rôle de la direction des services des ports doit être placé sur le même plan que celui des intéressés eux-mêmes et votre commission n'a pas reconnu de raison valable pour faire passer le contrôle du pilotage sous l'autorité directe du conseil d'administration du port. Elle a jugé conforme à la logique et à la tradition de la corporation des pilotes de maintenir le texte du gouvernement ».

« De même, l'Union des chambres de commerce voulait faire passer le fonctionnement des stations sous l'autorité des ingénieurs, en laissant l'administration de l'Inscription maritime. »

Or, l'Union des chambres de commerce avait incontestablement raison ; elle avait très bien fait la part de ce qui était le fonctionnement du service public et de ce qui était gestion d'un organisme agréé ; elle avait clairement vu que l'unité portuaire exigeait que le Conseil d'administration du port fût à même de prendre et de proposer les décisions nécessaires en matière de pilotage.

114. Débats, Sénat, p. 1251.

549. — La station de pilotage doit acquérir la personnalité morale. La commission d'études s'est prononcée dans ce sens en proposant qu'elle soit constituée en coopérative ouvrière de production.

Cette société peut être considérée comme un organisme privé ayant une mission de service public, participant à l'exploitation du port et soumis au contrôle de l'autorité portuaire, ce contrôle étant adapté au caractère maritime spécifique des activités de pilotage, et non à des coutumes particularistes que le service public ne saurait faire entrer en considération, ces coutumes ne pouvant concerner que des rapports de droit privé.

550. — Le service du pilotage devant être placé sous le contrôle de l'autorité portuaire, l'agent de ce contrôle est tout naturellement le commandant du Port. La réforme nécessaire des rapports entre pilotage et autorité portuaire passe donc par la réforme indispensable de la fonction et du recrutement des officiers de port. Comme nous l'avons déjà noté, c'est à juste titre que les pilotes, généralement capitaines au long cours, n'admettent pas ou n'admettent plus l'autorité d'agents recrutés à un niveau de compétence inférieur au leur.

Il est d'autant plus anormal que les services du pilotage se situent ainsi « hors du port » que les pilotes ont demandé à faire partie des conseils d'administration des ports autonomes¹¹⁵. Ceci aurait conduit à leur donner un droit de contrôle sur l'exploitation portuaire cependant que leur propre activité, qui s'exerce sans aucune redevance sur le domaine, n'aurait pu faire l'objet des débats et des investigations du Conseil d'administration.

551. — Mais deux autres formules peuvent être envisagées, qui ont été rejetées par la commission d'études sur le régime du pilotage : La transformation du pilotage en une activité libre, la « fonctionnarisation » du pilotage.

Si le désir de la corporation des pilotes est de s'affranchir des contrôles et de la direction des stations par des agents de l'autorité, sans doute pourrait-on alors considérer le service du pilotage comme ce qu'il est : Un service public concédé avec cahiers des charges et redevances versées au concédant, le port maritime. Il ne serait plus nécessaire de chercher à élaborer un statut législatif et réglementaire du pilotage : le droit commun des concessions et le régime particulier établi par le cahier des charges constitueraient le cadre juridique approprié.

On a insisté sur le caractère ambigu du rôle du pilote et on a vu dans ce caractère la justification d'un régime dont l'obscurité serait le garant de la valeur : « Le pilote est à la fois un armateur

115. Le Président de la Fédération des pilotes de France fait en 1967 partie du Conseil d'administration du port de Dunkerque.

puisqu'il exploite un ou plusieurs navires, et un inscrit maritime puisqu'il fait de la navigation professionnelle. En même temps, il exerce une charge obligatoire d'intérêt public sous le contrôle de l'administration qui le nomme et qui peut le révoquer. Il ressemblerait à un officier ministériel, à un courtier privilégié. Juridiquement considéré comme un commerçant, il l'est fiscalement comme un salarié, rémunéré à la part par sa station, rémunération qui n'est nullement garantie et qui dépend de la prospérité de son port. Sa situation juridique est imprécise ; il jouit d'un monopole mais n'est pas officier ministériel ; il exerce son métier en toute indépendance, tout en étant le préposé de l'armateur ¹¹⁶. »

Mais tout ceci, qui est exact et bien exposé, ne concerne nullement le service public et ne l'intéresse pas. Quel que soit le statut propre du pilote, les rapports de la station et de la puissance publique doivent rester les mêmes.

Une autre solution peut être trouvée dans l'absorption du pilotage, soit par l'organisme portuaire, soit par l'Etat. Le pilote devient un simple salarié ; c'est ce qu'on appelle, dans un esprit du reste péjoratif, « la fonctionnarisation du pilotage ».

L'intégration du service du pilotage dans l'organisme portuaire a été proposée, dès 1908-1912, lors des premiers textes sur l'autonomie. Elle a été repoussée avec vivacité par les pilotes ¹¹⁷, qui y voyaient deux inconvénients : la responsabilité civile des dommages nés de l'opération de pilotage serait mise à la charge du port, et, d'autre part, la valeur professionnelle des pilotes serait abaissée, car ils deviendraient « des employés sans indépendance ni responsabilité morale ».

Compte tenu du fait que le régime légal et jurisprudentiel du pilotage a plutôt pour effet et pour but d'organiser l'irresponsabilité du pilote que sa responsabilité, l'argument tiré de ce régime et d'une certaine éthique du pilotage n'est sans doute pas heureux. En effet, la responsabilité du pilote est symbolique dans la mesure où il n'est que le conseiller du capitaine, qui reste en tout état de cause responsable des manœuvres de son navire ; par ailleurs, la responsabilité collective du syndicat ou de la station ne semble jamais avoir été recherchée que pour des faits touchant à l'organisation du service, et non en raison de la faute individuelle d'un pilote déterminé ¹¹⁸.

Quant à la diminution de la valeur professionnelle du pilote qu'entraînerait sa qualité de salarié, il y a longtemps qu'on a noté que « pour être moins indépendants, les pilotes de la Flotte n'ont pas une valeur professionnelle moindre ¹¹⁹ ». D'autre part, des sta-

116. M. Luporsi devant le Conseil économique et social, 10-4-1961.

117. Congrès de la Fédération, 1909.

118. C.A. Rennes, 18 février 1963, *Droit maritime français*, p. 400, note Le Clère, au sujet de l'absence d'un pilote à l'arrivée d'un navire.

119. Le Marhadour, *op. cit.*, p. 170.

tions de pilotage dont les pilotes sont agents de l'organisme portuaire, comme en Afrique francophone ou dans les pays étrangers, fonctionnent à la satisfaction générale, cependant que les conditions de recrutement y sont plus sévères que dans les stations françaises. Ces stations sont placées sous l'autorité des commandants de ports et ne sont pas à proprement parler des « stations » mais des services du pilotage.

Le problème ne se pose véritablement que sur le plan économique. La gestion du pilotage est-elle moins coûteuse sous sa forme actuelle ou son intégration à l'organisme portuaire permettrait-elle d'assurer le service à un prix inférieur à celui actuellement demandé aux usagers ? Rien ne permet de répondre positivement à la seconde question et les pilotes affirment, avec des arguments sérieux à l'appui, le contraire. Il est probable qu'il n'y a pas de réponse valable pour l'ensemble des stations de la côte française, qui présente un nombre de ports beaucoup plus important que les côtes hollandaises, allemandes ou belges.

Cette « fonctionnarisation » supposerait un bouleversement total du statut du pilotage, réglé par la loi de 1928, mais qui est désormais de la compétence réglementaire. Aussi le pilotage n'a pu être compris dans la liste des service « connexes » à l'activité du port, dont le port autonome peut être chargé, en application de l'article 16 du décret 65-934 du 8 novembre 1965.

CHAPITRE VIII

LE PORT MARITIME INSTRUMENT D'INFLUENCE TECHNOCRATIQUE

552. — Il est toujours délicat d'aborder le problème de la technocratie : le mot a pris un sens péjoratif et, comme le note M. Moyaud, il est loin d'être employé dans un sens uniforme.

On considérera ici comme « influence technocratique » l'influence des techniciens occupant les postes directeurs des ports maritimes.

Dans le système d'exécutif collégial anglo-saxon, le directeur du port n'est qu'un « general manager » dépendant totalement de la corporation publique. Dans le système français, il est agent du pouvoir central et ne relève donc pas seulement du conseil d'administration. L'influence du technicien peut ainsi s'étendre au delà de ce qui avait été primitivement envisagé.

Par contre, techniciens et non techniciens des milieux portuaires se retrouvent dans des associations nationales ou internationales qui permettent la multiplication des contacts entre spécialistes.

553. — Ces problèmes seront étudiés dans les deux paragraphes de ce bref chapitre :

§ 1. — L'influence des techniciens sur les milieux portuaires.

§ 2. — L'association des techniciens aux milieux portuaires.

§ I. — *L'influence des techniciens sur les milieux portuaires.*

554. — L'analyse qui sera faite ici est celle du système français. Elle nous permettra de comparer les faiblesses des milieux portuaires (A) à l'homogénéité du pouvoir des techniciens (B).

A. — LES FAIBLESSES DES MILIEUX PORTUAIRES

555. — Le port a une existence géographique ; il est implanté en un endroit déterminé et dans un cadre humain donné ; nous l'avons déjà indiqué dans l'introduction de ce livre : il y a une sociologie et une écologie portuaire. On ne peut comprendre les problèmes portuaires si on néglige ce facteur humain et ce, quelque regret que l'on puisse éprouver à introduire un élément aussi subjectif et aussi perturbateur dans une étude juridique. Il est vrai que les géographes ont été eux-mêmes comme méfiants à l'égard de cet élément ; nombre d'études de géographie « humaine » concernant les ports et les côtes, si complètes sur l'aménagement technique de la côte par l'homme, sont peu curieuses de l'évolution et des réactions des groupes humains qui ont assuré cet aménagement¹.

Ainsi, pour reprendre les termes de M. Vigarié², il y a dans les villes littorales « un complexe humain modelé dans son genre de vie et dans sa mentalité maritime, mais qui, par réciprocity, modèle le port suivant ses conceptions ». Or, ce complexe humain n'est pas homogène, il se divise en groupes dont les intérêts ne coïncident pas forcément, et donc l'intérêt qu'ils portent au port n'est pas égal : la sociologie littorale serait la connaissance des rapports locaux entre les groupes sociaux et professionnels dont l'intérêt dominant relève tantôt du négoce, tantôt de l'armement, de la manutention et du transit.

Ce problème n'est pas neuf. M. Gouron avait déjà noté qu'au Moyen Age, l'intérêt porté par les Bordelais aux problèmes portuaires, variait d'un milieu à l'autre. De semblables tendances peuvent être trouvées dans la vie marseillaise. A Rouen, si l'activité portuaire est au centre des soucis et des travaux de la bourgeoisie à la fin du Moyen Age, il n'en est plus de même lorsque l'industrie du drap se développe et que, dès lors, se constitue, à côté de la bourgeoisie de tradition maritime, ouverte sur l'extérieur, une bourgeoisie industrielle, dont les points de vue sont différents. Nous avons également pu constater, à propos de la législation sur l'autonomie, que l'opinion des usagers des ports n'était pas unanime et qu'en particulier, les chambres de commerces locales ne pouvaient pas prétendre représenter toutes les tendances des groupes d'intérêts économiques.

A côté de ces milieux portuaires se trouvent les « autorités portuaires ». On peut entendre par ce terme les seules autorités de

1. C'est pourquoi il faut être sensible à l'œuvre de M. le Doyen Le Lannou qui a mis, dans sa *Géographie de la Bretagne* et dans diverses œuvres, aussi nettement l'accent sur l'importance de ce facteur humain.

2. *Op. cit.*, p. 64.

3. Dans ce sens, Sénat, 8 juin 1920, M. Flaissières.

l'Etat chargées de la gestion du port, ou y englober le conseil d'administration, les organismes consultatifs et les organismes d'exécution. Or, les organismes délibérants empruntent une partie de leurs membres aux milieux portuaires ; il y a donc une osmose entre les deux groupes, certains administrés se trouvant en même temps administrateurs. Quelle sera la réaction des représentants des groupes ? Arriveront-ils dans les organes délibérants munis de mandats impératifs et soucieux de défendre les intérêts du groupe qu'ils représentent ? Où dépouilleront-ils le vieil homme pour se faire, auprès de leur groupe, le représentant du port et par là-même de l'intérêt général ? Il est difficile de répondre à cette question et sans doute faudrait-il analyser beaucoup d'espèces pour être exactement fixé, car la réaction des représentants des groupes dans les organes délibérants dépend souvent de facteurs personnels : formation de base, niveau de culture, centres d'intérêts. Lorsque les représentants de certains groupes affirment que « telle catégorie d'intérêts n'est pas suffisamment représentée au conseil », on peut penser que le groupe n'a pas pris conscience de la véritable nature des organismes consultatifs ou délibérants des ports maritimes.

A ces tensions entre groupes d'intérêts s'ajoutent les tensions entre milieux du commerce et collectivités locales. Nous avons noté, en étudiant la gestion des ports par ces collectivités, combien la doctrine des milieux portuaires avait été peu favorable au principe de cette gestion. Or, les communes se sont toujours plaintes, non pas de ne pas assurer cette gestion, mais de n'être pas suffisamment représentées au sein des organismes gestionnaires³.

Brochant sur le tout, la tension intérêt local-intérêt régional rend nécessaire la définition de l'arrière-pays portuaire ; or, la notion d'arrière pays « reste l'une des plus complexes que l'on rencontre en économie maritime ». Comment associer les représentants d'un arrière-pays si on ne peut définir celui-ci ? L'arrière-pays n'est pas seulement spatial, il est aussi fonctionnel, c'est-à-dire lié à diverses sortes de fonctions économiques⁴. En outre les arrière-pays des différents ports se recouvrent plus ou moins, et les zones communes d'influence de deux ports sont immenses. Puis l'arrière-pays dépasse les frontières nationales ; nous avons vu que les ports autonomes africains, ont, grâce à la sagesse des colonisateurs et au sens de la continuité des décolonisés, pris l'habitude de la représentation des Etats étrangers au sein d'un service administratif national, mais que cet exemple n'avait pas encore été suivi en Europe en ce qui concerne la représentation des intérêts suisses⁵.

556. — Les problèmes de la représentation des « ouvriers » du port présentent les mêmes difficultés.

4. Vigarié, *op. cit.*, p. 15.

5. Une douzaine de ports européens prétendant avoir vocation à intercepter le trafic suisse, l'avenir des citoyens de ce pays comme administrateurs portuaires paraît assuré.

On a pris l'habitude de limiter cette représentation à celle du personnel docker, puis, dans les ports autonomes, conjointement avec celle-ci, aux agents de l'établissement. Par contre le personnel maritime (remorqueurs, employés du pilotage, agents des entreprises d'acconage), le personnel qualifié des entreprises de consignation et de transit, pour ne citer que les agents du secteur commercial, et d'autre part le personnel des douanes, de la police, de la Santé, etc. n'est pas représenté. Il est possible, il est même probable que, sur le plan pratique, cette absence de représentation n'ait pas grande influence. Mais, dès lors qu'on a décidé la représentation des personnel d'exécution, on voit mal pourquoi et au nom de quels critères certains agents seraient écartés au profit des autres. Les dockers ne sont pas les seuls intéressés au fonctionnement du port et, sont-ils les plus nombreux, que leur supériorité n'est pas aussi écrasante qu'on le croit généralement. Un inventaire du « corps électoral portuaire » du Havre ou de Marseille serait, à cet égard, d'un réel intérêt, d'autant plus que, grâce à la mécanisation, le nombre des dockers diminue régulièrement⁶ alors que le nombre des agents spécialisés et des agents d'encadrement augmente, sans parler du personnel des entreprises industrielles portuaires. Si Marseille et Le Havre ont environ 3 500 dockers, Rouen et Dunkerque en ont 2 000, Bordeaux 1 400 et Nantes-Saint-Nazaire 600 seulement.

Si le régime de l'autonomie était étendu à des ports moyens, la représentation des dockers devrait être inférieure à celle d'autres travailleurs ; il y a à Boulogne 500 dockers et 100 à Lorient, mais combien de marins-pêcheurs dans ces ports ? Sète accuse 500 dockers et Caen 15.

L'article 1^{er} du décret 65-933 du 8 novembre 1965 tend à corriger, assez timidement, cette inégalité de représentation en faisant entrer dans la catégorie des usagers « les professionnels de la Marine marchande tels que capitaines de navires et inscrits maritimes » ; par contre, si les diverses entreprises portuaires sont représentées dans la même catégorie d'usagers, leurs personnels ne le sont pas.

La doctrine socialiste de l'autonomie est favorable à une représentation tripartite qui donnerait une majorité écrasante aux intérêts locaux, une part assez faible étant faite aux « ouvriers » du port. Aucune perspective d'internationalisation de la gestion des grands ports, aucun élargissement du corps électoral des salariés du port, une représentation étriquée des usagers : tout cela est décevant et témoigne ou d'études insuffisantes d'un problème spécifique, ou d'une certaine pauvreté en matière de doctrine administrative.

La classification tripartite classique Etats-usagers-personnel paraît difficilement adaptable dans la pratique, dans la mesure où les usagers et les collectivités locales se trouvent sous-représentés.

6. 15 % de 1950 à 1962.

On est donc tenté d'élargir les conseils d'administration à tout le monde et nous avons assisté à des séances de conseils d'administration de quarante membres, ce qui est certainement excessif. Il est possible que le conseil d'administration français de vingt-quatre membres soit déjà trop important.

En France, la législation sur les ports autonomes étant très récente, peu de modifications doivent être attendues dans un avenir proche. Mais quelles pourraient être, de lege ferenda, les solutions qui assureraient l'association de tous les intéressés à la gestion d'un grand port ?

557. — Une première solution consisterait à réduire le nombre des membres du conseil d'administration et à créer une « assemblée » portuaire qui pourrait, sans inconvénient, réunir une soixantaine de membres et dans laquelle les sièges seraient répartis par groupes socio-professionnels. Certes, il ne suffit pas de lancer une idée générale et nous reconnaissons volontiers que la réalisation d'un tel projet se heurterait à des difficultés certaines : mode de désignation des membres de l'assemblée, pouvoirs de celle-ci, rapports avec le pouvoir central. Mais ces difficultés tiennent-elles à la nature du problème ou à notre manque d'habitude d'une véritable décentralisation ? Il reste à le déterminer.

Même si une telle assemblée n'avait qu'un rôle consultatif, elle réaliserait une ouverture de l'administration que la décentralisation actuelle amorce, mais ne réalise pas complètement. Une telle assemblée pourrait, en particulier, comprendre des représentants étrangers.

Une seconde solution, moins chimérique, est pratiquée par certains ports. Elle offre l'avantage d'être adaptée aux structures actuelles et de ne pas bouleverser les habitudes prises. Elle est du reste inscrite dans la réglementation française, mais partiellement, sous la forme des réunions de travail que doit organiser le directeur du port avec les chefs de service intéressés à l'exploitation.

Cette solution consiste à créer des commissions ad hoc au sein du conseil d'administration chaque fois qu'un problème spécifique se pose. Ces commissions étudient les problèmes, et la solution adoptée, si elle l'est à l'unanimité ou avec une majorité suffisante, est immédiatement mise en application. En cas de difficulté, la décision finale est prise par le comité de direction.

Si chaque antagoniste accepte cette procédure, et si l'autorité portuaire accepte d'être ainsi encadrée, la solution donne de bons résultats. Elle offre en particulier l'avantage de mettre les entreprises privées et les syndicats face à leurs responsabilités, alors qu'ils se contentent souvent d'une trop facile critique des échelons d'exécution. Elle améliore d'autre part la situation hiérarchique de ces mêmes échelons d'exécution. Ceux-ci, en effet, n'ont pas toujours accès aux réunions du comité de direction et encore moins du conseil d'administration ; mais ils sont au contact direct des usagers.

Appelés à participer aux travaux des commissions *ad hoc*, ils peuvent exprimer leurs vues et infléchir l'action quotidienne de l'organisme.

Franchissant une étape supplémentaire, des ports élargissent les commissions *ad hoc* en y faisant entrer des personnalités qui ne font pas partie ni du conseil ni du comité de direction, mais ont une activité portuaire régulière ou occasionnelle. Par le jeu des approbations implicites ou explicites décrit ci-dessus, des éléments étrangers au conseil participent à la gestion courante, sans qu'aucun texte vienne normaliser cette pratique.

Celle-ci n'en est pas moins excellente et il nous semble que les efforts d'association doivent être dirigés dans ce sens, les chefs de service et les représentants des organismes professionnels appelés à participer à ces travaux étant au besoin désignés à l'avance.

Il faut reconnaître que cette solution, facile à mettre en œuvre lorsque les organismes professionnels sont homogènes et fortement structurés l'est moins lorsque les syndicats entrent en conflit.

558. — Face à ces milieux portuaires très disparates et peu unis, l'administration portuaire d'origine étatique présente au contraire un caractère homogène.

B. — L'HOMOGÉNÉITÉ DE L'ADMINISTRATION PORTUAIRE

559. — L'étude de la fonction directoriale nous a fait apparaître un mouvement de concentration des pouvoirs entre les mains du directeur, par élimination de la fonction de commandement, exercice du pouvoir hiérarchique sur les services du port, contrôle des activités privées, coordination des activités administratives extra-portuaires.

D'autres part, les dispositions du décret-loi de 1935, qui réduisaient le rôle du Conseil d'administration du port, au profit du directeur, spécialement en matière de préparation des documents budgétaires, ont été maintenues dans la législation et la réglementation de 1965.

L'extension des pouvoirs directoriaux s'est donc faite dans le port et hors du port. Le directeur étant nommé par l'Etat, choisi par lui et exerçant une partie importante de ses fonctions comme agent de l'Etat, le dédoublement fonctionnel qui caractérise son activité a joué suivant un schéma déjà étudié par les auteurs⁷, au

7. Cotteret, « Le dédoublement fonctionnel dans l'administration locale », *Revue juridique et économique du Sud-Ouest*, 1962, p. 47 ; Constans, *Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français*, 1966, p. 116.

profit du pouvoir central. Le directeur est donc devenu le personnage central du système portuaire.

La justification donnée à ce régime est la suivante, qui met l'accent sur la fonction de coordination : « Chacun des multiples organes qui collaborent dans un port a tendance à se considérer comme prépondérant, tantôt la Marine, tantôt le Chemin de fer, tantôt le Commerce. Entre tous, il faut un arbitre qui inspirera d'autant plus confiance à toutes les parties qu'il ne sera pas lui-même une de ces parties. C'est le rôle dévolu au directeur du Port⁸ ».

Malgré l'autorité de son auteur, cette explication ne peut être acceptée telle quelle, car elle nous semble doublement inexacte.

Il n'est pas vrai en effet que le directeur ne soit pas une des parties, un des organes qui collaborent dans un port, dès lors qu'il est choisi parmi les techniciens du génie civil. De même que la Marine ou le Chemin de fer, le Génie civil, que nous avons qualifié plus haut de « fonction de travaux », est l'un des organes qui participent à la vie de l'établissement portuaire : il n'est donc pas évident qu'il puissent être l'arbitre souhaité. Ce rôle, s'il doit être tenu par le Directeur, doit dès lors être logiquement confié à l'un de ceux que M. Meynaud⁹ désigne sous le nom de « généralistes ».

Le rôle du directeur en matière de coordination, d'autre part, se limite en principe à une action sur les services publics. La loi de 1920¹⁰ comme le décret 65-933¹¹ concordent sur ce point. Or, le postulat cité plus haut inclut le commerce dans les organes qui font l'objet d'une action d'arbitrage de la part du directeur. Il y a là un grave contresens, car les options à prendre dans ce domaine sont de la compétence du Conseil d'administration et non pas du directeur. La loi de 1965 est encore plus nette que la loi de 1920 sur ce point, car, si, en 1920, le port autonome était administré par « un conseil et un directeur », il est, en 1965, administré par un Conseil « assisté d'un directeur ».

560. — Mais l'évolution de l'administration portuaire française est moins marquée, depuis soixante ans, par la décentralisation opérée par le développement de l'autonomie, que par la concentration opérée au profit du corps des Ponts et Chaussées.

Pour comprendre le fonctionnement d'un port et pour comprendre les réticences des milieux du commerce devant les changements de structures, il ne faut pas perdre de vue que le directeur des Ports et Voies navigables au ministère de l'Équipement est ingénieur des Ponts et Chaussées¹², comme le sont les inspec-

8. Courtaigne, *op. cit.*, 1943.

9. *La technocratie, mythe ou réalité*, 1964, *passim*.

10. Article 15.

11. Article 11.

12. Seul le Directeur des Transports terrestres était, en 1966, un fonctionnaire n'appartenant pas au corps des Ponts et chaussées.

teurs généraux du même ministère, les membres du Conseil général des Ponts et Chaussées, les Directeurs de Ports, leurs chefs d'arrondissements et leurs sous-directeurs, comme les commissaires du gouvernement auprès des ports autonomes et comme les représentants du ministère de l'Équipement dans les conseils d'administration des ports. Face aux oligarchies portuaires traditionnelles, issues des milieux du commerce et de la navigation, dont l'influence décroît dans la mesure où les milieux industriels sont de plus en plus associés à la gestion des ports, est apparue une oligarchie administrative dont la puissance est d'autant plus réelle que son champ d'action est national et non plus local.

Mais cette oligarchie, pour être issue de l'État et pour être investie par lui, n'en ressent pas moins le besoin d'assurer la gestion de l'organisme qui lui a été confié avec une certaine autonomie par rapport au pouvoir central, pour des raisons d'efficacité dans cette gestion.

La gestion des grands ports sous forme d'établissements publics « dont il n'est un secret pour personne qu'elle n'avait pas été envisagée avec faveur par le ministère des Travaux publics avant 1920 ¹³ » est apparue ensuite revêtue de vertus certaines sans qu'on puisse affirmer que la perspective d'une plus grande liberté vis à vis du pouvoir central (sans employer le terme de « fiefs ») ait joué un rôle dans le changement d'attitude des techniciens à l'égard de ce mode de gestion.

Mais cette autonomie est déjà insuffisante, car elle est encore une gestion étatique : « La gestion étatique des ports est la règle quasi-générale dans les ports dont le commerce est dominé par les sorties de matières premières et de produits agricoles ; elle devient nuisible à l'âge adulte, lorsque l'organisme devient suffisamment fort et diversifié pour affronter son véritable milieu ¹⁴. » Ainsi est préparé le terrain favorable à la transformation du port, organe étatique et établissement public, en entreprise publique. La solution a une valeur économique certaine, mais aussi une signification sur le plan des relations entre le pouvoir central et ses agents responsables de la gestion de l'établissement portuaire.

Par contre, recherchant la déconcentration à son profit, l'administration portuaire est sensible à la centralisation locale à son même profit ; ainsi s'expliquent certains régimes d'outillages et une boulimie de contrôle qui fait renforcer celui-ci sur les entreprises privées portuaires. Les ports abandonneront-ils la gestion des outillages, si cet abandon doit diminuer la sphère d'influence de leurs dirigeants ? Et, tout en honorant au passage les solutions étrangères de développement des concessions suivant la doctrine hollandaise, ceux-ci ne semblent pas ressentir la nécessité de les mettre rapidement en pratique.

13. Association des grands ports français, mars 1939.

561. — La condition nécessaire du développement du principe d'unité portuaire et de sa mise en application est l'ouverture de l'administration des ports maritimes à laquelle devraient être appliqués les principes nouveaux de la polyvalence de la Fonction publique à son niveau le plus élevé.

Il ne faut cependant pas se méprendre sur les dangers d'une telle ouverture, dans la mesure où elle tendrait à transformer les postes directoriaux en prébendes, et où il est incontestable que la direction d'un port suppose des choix techniques difficiles à distinguer des choix administratifs ou de politique portuaire.

De même, le contrôle indispensable des activités maritimes, telles que le pilotage, ou des activités de police, suppose la renaissance de la fonction de commandement. L'unité portuaire comme l'autorité du directeur y gagneront, mais ce résultat ne pourra être obtenu par l'utilisation systématique de retraités ou de personnels de recrutement inférieur.

C'est à juste titre que les techniciens placés à la tête des ports déplorent le faible intérêt manifesté par l'opinion face aux questions portuaires, ou l'incompréhension des services du ministère des Finances devant leurs problèmes de financement¹⁵. Cet état de choses n'est cependant que la conséquence logique d'une attitude qui a conduit à fermer les administrations portuaires au lieu de les intégrer à l'ensemble de la Fonction publique.

§ 2. — *L'association des techniciens aux milieux portuaires.*

Les techniciens et les représentants des milieux portuaires se rencontrent dans des associations nationales ou internationales.

562. — Nous ne reviendrons pas sur ce qui a été écrit concernant l'Association des Grands Ports français, précieux lieu de rencontre des administrateurs et du commerce portuaire, organe d'étude et de défense des intérêts portuaires.

563. — Sur le plan international, l'Association internationale permanente des Congrès de navigation, dont le siège est à Bruxelles, est essentiellement vouée aux études techniques, d'un niveau élevé, sur les problèmes portuaires. Elle s'intéresse moins aux problèmes commerciaux et pratiquement pas aux problèmes juridiques et administratifs.

Le rayonnement de l'association se fait surtout sentir sur le continent européen.

564. — Les ambitions de l'Association Internationale des Ports et rades (International Association of Ports and Harbours) sont beaucoup plus vastes.

14. *La Marine marchande en 1966*, p. 100.

15. Cf. Déclarations de M. Peltier, directeur des ports et voies navigables, Association des grands ports français, 7 novembre 1956.

L'Association est issue de la conférence internationale tenue à Kobé en 1952, et qui a réuni les représentants de 16 Etats, d'influence anglo-saxonne ou asiatique. La conférence a estimé nécessaire la création d'une « véritable » association internationale des ports, ce qui semble indiquer, soit le désir de dépasser le cadre technique de l'Association permanente des Congrès de Navigation, soit celui de concurrencer un groupement jugé trop européen.

Une seconde conférence, tenue à Los Angeles en 1955, devait réunir 127 délégués. L'Association fut alors formée et son Bureau réunissait des représentants de 14 pays.

L'influence américaine est très nette : sur les 14 pays représentés, deux ont une vie portuaire assez étiolée : le Liberia, dont les ports sont gérés par des sociétés américaines¹⁶ et la Chine nationaliste. Le Japon, la Corée, le Mexique, le Pérou, le Thaïlande, le Venezuela, et le Viet-Nam, autres membres, appartenaient à la sphère d'influence des Etats-Unis. En Europe, deux pays étaient représentés : la République fédérale d'Allemagne et la Suède.

L'Association s'est rapidement développée et, à la fin de 1965, 42 pays y avaient adhéré, dont la France, modestement représentée par le Port autonome du Havre, comme établissement public, et par deux personnalités portuaires, à titre individuel.

565. — L'Association a un président et deux vice-présidents, élus pour deux ans.

Le Conseil des Directeurs¹⁷ comprend le président et les vice-présidents, un directeur élu par chaque pays fournissant moins de dix membres à l'association, deux par pays ayant de dix à vingt membres, trois par pays ayant plus de vingt membres. Le conseil constitue l'organe législatif de l'association : il fixe le montant des cotisations, peut modifier les statuts et établir les règlements ; il admet les nouveaux membres, adopte les budgets et, d'une façon générale, fixe la politique et supervise le fonctionnement du groupement. Il se réunit tous les deux ans et lors de chaque congrès.

Un comité exécutif est nommé par le président et choisi parmi les membres du conseil ; il se réunit au moins une fois par an, prépare le budget et administre les finances de l'association. Il peut faire des recommandations au conseil.

Un secrétaire général réside au Japon ; il constitue, avec les comités dont il sera question ci-dessous, l'organe permanent de l'Association.

L'Association distingue trois catégories de membres : actifs, sympathisants et honoraires.

Sont membres actifs les organismes publics ou privés « qui

16. Ports de Monrovia et Buchanan.

17. Board of Directors.

ont un rôle ou une responsabilité directe dans le fonctionnement, la construction et l'exploitation de ports maritimes et de leurs outillages ». Les membres sympathisants sont, soit des personnes morales, soit des individus « compétents ou intéressés par les problèmes portuaires ». Les membres d'honneur constituent une catégorie tout à fait spéciale.

L'Association est un organisme d'étude et d'assistance technique, ce qui suppose une politique générale et des méthodes.

566. — La politique des études consiste à grouper et à diffuser le plus grand nombre d'études possibles sur les problèmes portuaires, soit à l'occasion de congrès, soit par l'intermédiaire des publications de l'Association : *Ports et Rades*, publication mensuelle de doctrine et la *Lettre internationale de nouvelles portuaires*, également mensuelle.

Le Comité permanent de l'administration et de l'utilisation des ports réunit la documentation sur le fonctionnement et l'administration des ports.

Le Comité permanent du commerce et des relations internationales réunit la documentation statistique.

Le Comité de coopération avec les organisations internationales assure les relations avec les autres associations internationales spécialisées : Association permanente des Congrès de Navigation, Association internationale de la manutention portuaire, Chambre de commerce internationale.

567. — La politique d'assistance technique consiste dans l'organisation de séminaires et de cours de formation sur la gestion portuaire. Cette politique, malgré certains efforts déployés en 1963 et en 1964 dans le cadre du Plan de Colombo, ne s'est vraiment affirmée qu'en 1965, lors du Congrès de Londres de l'Association.

Ce congrès s'est tenu un an après la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (Genève, 1964) ; il a constaté « la tendance mondiale à l'offre d'assistance technique aux pays en voie de développement, ces pays désirant réellement une aide non pas isolée, mais des méthodes de base leur permettant de développer eux-mêmes leur industrie et leur commerce ». L'Association a considéré que l'assistance technique à ces pays entrait parmi les buts qui lui sont fixés par ses statuts : « Contribuer au développement du commerce mondial, à l'interdépendance des Etats, à l'avancement de la paix et du bien-être de l'humanité. »

CONCLUSION DU TITRE QUATRIEME

568. — Il faut reconnaître aux techniciens que, s'ils ont pris le contrôle des ports maritimes, ils ont su donner aux ports leur personnalité et leur unité. Il n'est pas certain que les milieux du commerce, en concurrence directe avec les collectivités locales, seraient arrivés au même résultat. Et ils n'auraient du reste pas pu s'y consacrer aussi totalement : dans les ports comme ailleurs, nous sommes à l'époque des « managers ».

569. — Il est important de prendre conscience du rôle international des organismes portuaires. Il n'est pas indifférent que l'établissement public qu'est le port de Strasbourg ait pu conclure une convention à caractère international avec un Etat étranger fédéré, pour la création d'un établissement public international portuaire, le port de Kehl. Les administrations portuaires ont entre elles des relations directes, se réunissent en congrès, créent des comités de coordination entre établissements étrangers voisins (Gênes et Marseille), constituent des associations, échangent des renseignements statistiques et des études doctrinales ou économiques. Négliger ces aspects techniques des relations internationales, qui s'étendent à bien d'autres organismes, risquerait, là encore, de donner une image bien déformée et incomplète des institutions internationales.

CONCLUSION GENERALE

570. — La conclusion qu'on peut essayer de tirer, à l'issue de cette étude, ne saurait être unique, et la complexité des organismes administratifs en pleine activité et en pleine mutation se prête mal à la synthèse.

571. — Nous avons dû nous résoudre à une méthode analytique qui semblait seule permettre de rendre compte de la variété des modes de gestion portuaire et du choix des solutions aux différents problèmes que pose la gestion. L'unité portuaire est technique ; elle réside dans la similitude des missions confiées aux organismes ; la diversité provient des différences entre systèmes de droit et options politiques. Une étude de droit portuaire ne peut donc être que comparatiste.

D'autre part le droit administratif portuaire, s'il existe, n'est qu'une branche du droit public maritime, dont il est difficile de tracer les limites.

Or, ce droit public maritime est certainement l'un des grands délaissés de notre droit public ; il ne fait l'objet d'une étude systématique, encore que superficielle, que dans les traités de droit maritime, et il n'est pas vu avec sympathie par tous les auteurs¹.

Il n'y a pas donc de traité de droit public maritime, il n'y a que des ouvrages fragmentaires sur le domaine public maritime, les pêches, les services publics maritimes ; il n'y a pas de recherche bibliographique systématique² ; il n'y a aucun Institut d'université étudiant cette discipline, il n'y a que peu d'articles de doctrine.

L'intérêt porté par les chercheurs à ces problèmes semble erratique : les thèses ont abondé sur les ports autonomes, sans que le sujet ait été élargi ; la législation du début du siècle a inspiré

1. Caractéristique de cet état d'esprit est l'argumentation déployée par le Doyen Ripert pour prouver que l'Etat n'a pas droit, en cas d'assistance aux navires de commerce, à l'indemnité prévue par la loi de 1916.

2. Les sondages que nous avons pu effectuer dans telle école spécialisée nous ont édifié à cet égard.

des ouvrages sur la fiscalité maritime, puis la matière a été comme abandonnée. Lorsqu'il s'agit de se renseigner sur la législation et la réglementation étrangères et, par exemple, sur les régimes de domanialité maritime ou sur les régimes des eaux, l'entreprise est presque sans espoir.

Le présent ouvrage ne peut donc constituer qu'une introduction à des plus vastes études et une invitation à accomplir de nouveaux travaux, seuls susceptibles de permettre les synthèses nécessaires.

572. — Nous avons noté que le mot « port » était amphibologique et qu'il avait un sens géographique, un sens administratif et une signification institutionnelle. Nous avons également remarqué que le milieu humain portuaire avait une grande importance dans la gestion des établissements portuaires : sociologie, écologie, économie et droit portuaire sont inséparables.

La difficulté est grande pour le juriste, qui craint de voir disparaître sa propre discipline au milieu des autres et de la voir perdre sa spécificité. Et sa méfiance est considérable à l'égard de la sociologie, dont il connaît les vastes ambitions³. Le danger existe, de rédiger ces monographies, ni économiques, ni juridiques, vite établies, vite périmées, et qui décrivent tel ou tel établissement portuaire en l'envisageant successivement sous différents angles.

Mais tel est le dilemme : ou l'on fera du droit portuaire et côtier, et on ne parviendra jamais à embrasser la totalité de la réalité portuaire, ou on fera de la science portuaire, et il faudra se garder de mélanger les genres. Le port doit cependant être placé au centre de la construction, et non pas le droit, la sociologie, l'économie, la géographie, ou l'écologie portuaire.

Il semble bien qu'à l'étranger, on ait adopté ce parti et que les Instituts d'études portuaires soient des équipes de travail empruntant des chercheurs à toutes les disciplines, avec une préférence pour les économistes⁴.

Il est bien entendu que nous faisons du port le point focal de notre figure et non pas la mer. Car nous avons, en matière administrative, une extrême méfiance à l'égard de la mer et de la doctrine commerciale maritimiste. La recherche doit, nous semble-t-il, être tournée beaucoup plus vers des comparaisons avec les ports aériens, les fleuves internationaux, plutôt qu'avec tel ou tel concept maritimiste. Ce qui nous intéresse ici, c'est l'étude administrative et juridique des points de recroisement d'hommes et de marchandises que constituent les ports, quel que soit l'élément naturel qui les entoure.

Ce que les ports maritimes ont de plus vétuste dans leurs struc-

3. La réaction du géographe est la même : voir M. Le Lannou, in *La géographie humaine*, 1959.

tures et dans leur organisation, c'est à la mer qu'ils le doivent. Il suffit de comparer le régime applicable à la police et au commandement des aérodromes et celui applicable aux ports pour s'en convaincre : « Il manque aux marins l'enrichissement qu'apporte aux hommes la communication avec leurs semblables ⁵ »... « il est bien vrai que le marin ne fréquente pas grand monde et que son expérience reste, malgré l'apparence, sans étendue et sans profondeur. » Jugements sévères de géographes, mais combien exacts ! Il est vrai que les organismes portuaires ont beaucoup à reprocher aux marins, comme à d'autres petits groupes qui, imbus de leurs techniques propres, s'en sont, au cours de l'histoire, assurées successivement le contrôle. Sans doute faut-il voir dans cette fermeture des administrations portuaires l'une des explications de la pauvreté numérique de nos études de droit public portuaire.

Pourtant, l'occasion de nouvelles études peut être trouvée dans la modernisation de la législation et de la réglementation côtière et portuaire.

Dans ce domaine, l'effort de ces dernières années, sous le régime de la V^e République, ne pourra sans doute se comparer qu'à la codification de Colbert et il est certainement regrettable qu'il ne soit pas mieux connu et mieux suivi.

Les textes s'échelonnent d'une année à l'autre mais l'ensemble se construit avec une grande logique : domaine public maritime, régime obligatoire de l'autonomie, fiscalité des navires et des ports, statut des navires. On ne peut que souhaiter la continuation de l'effort : organisation des administrations côtières, unification des régimes de police, modernisation des cahiers des charges des concessions, statut des ports de plaisance. Il y a là matière à des travaux de doctrine, car la pression d'une doctrine agissante a une influence certaine sur le législateur. Peut-être les auteurs sont-ils parfois plus sensibles à l'analyse des situations juridiques existantes et plus flattés de leur rôle de guide du juge, qu'attirés par les suggestions à faire à l'administrateur actif. Il est caractéristique que, tant qu'un problème juridique n'a pas fait l'objet d'arrêts du Conseil d'Etat, il ne paraît pas intéresser. La pensée de l'administrateur (lui-même trop jaloux et trop avare de ses secrets) est peu connue : bulletins officiels, circulaires, notes, instructions, documents intérieurs, cours des écoles d'application, dont la diffusion limitée n'en est pas moins généralement publique, manquent absolument sur les rayons de nos bibliothèques. Or, l'existence de ces documents précède toujours celle des conclusions de tel commissaire du gouvernement ou des notes d'un arrêtiiste et leur lecture permet seule de suivre le cheminement de la pensée des rédacteurs de textes.

4. Il existe un Institut à Brême, un en Italie, un en Pologne. La Fondation française d'études nordiques, de Rouen, paraît constituer l'amorce d'un tel Institut, et ses débuts ont été prometteurs.

5. Le Lannou, *Le Monde*, 14.I.1967.

Toute étude juridique sur un organisme administratif vivant suppose un contact étroit entre le praticien et l'homme d'étude, chacun corrigeant les excès de l'autre et chacun éclairant l'autre de sa propre connaissance.

573. — Dans un pays qui a trois façades maritimes, plus de cent établissements portuaires, le port maritime doit intéresser le citoyen et le juriste. Un pas considérable a été franchi lorsque le Conseil d'Etat a vu clairement « l'aspect global de l'activité portuaire⁶ », « l'organisation d'ensemble que forme le port » : la doctrine du juge administratif et celle du praticien de l'action administrative, touchant l'unité du concept de port maritime, se rejoignent exactement. L'unité portuaire, l'unité des problèmes portuaires, ne doivent donc pas faire de doute pour le chercheur : le seul but de cet ouvrage a été d'en donner un faible et très partiel aperçu.

6. De Laubadère, *op. cit.*, t. III. Long, Weil et Braibant, *op. cit.*, 1962, p. 460.

BIBLIOGRAPHIE

1. — L'ampleur du sujet nous a forcé à rendre sélective cette bibliographie.

Nous avons donc éliminé toutes les études sur le service public qui n'avaient pas un rapport direct avec les problèmes traités et dont la référence peut être aisément retrouvée dans les nombreux ouvrages sur la théorie du service public, de l'établissement public ou sur les problèmes de compétence.

Nous avons de même supprimé toutes les références à des études économiques sur les ports maritimes — de loin les plus nombreuses — et en particulier les références aux monographies de tel ou tel port. Nous n'avons conservé que celles qui évoquaient les problèmes administratifs.

Les ouvrages historiques consultés, et en particulier les thèses de l'Ecole des Chartes, constituent des mines de renseignements bibliographiques. Il en est de même de certains ouvrages de géographie humaine. Chaque fois que leurs notes bibliographiques nous ont paru digne d'intérêt, nous avons fait suivre la mention de ces ouvrages du mot « Bibliographie » placé entre parenthèses.

Les travaux parlementaires ne sont pas repris dans cette bibliographie, à l'exception des plus importants. Leur consultation est cependant à la base d'un tel ouvrage, comme celle des travaux des organismes professionnels et des compagnies consulaires. Les uns et les autres peuvent être préalablement situés dans le *Journal de la Marine marchande*, dont l'emploi est indispensable et qui mériterait un dépouillement systématique.

Les *Bulletins officiels* des grandes administrations contiennent, sous forme de circulaire et d'instructions, la quintessence de la pensée administrative. Ils doivent donc être méthodiquement exploités, comme aussi les publications propres à telle administration ou à tel grand corps et l'Etat.

2. — Les remarques préliminaires suivantes doivent être faites, concernant la bibliographie :

Celle-ci est divisée en sections et en sous-sections. Mais toutes les sous-sections ne sont pas détaillées.

En effet :

— dans la section IV (Droit positif), seule est détaillée la sous-section IV-1 (Recueils législatifs et réglementaires). Si elle avait été

détaillée, la sous-section IV-2 (Lois) aurait compris, à la suite de chaque loi, la référence des travaux préparatoires. Il nous a paru que le volume de la bibliographie en aurait été augmenté dans une proportion tout à fait déraisonnable. Mais les travaux les plus importants sont repris dans la sous-section III-1 de la section I (Documents parlementaires).

— les sous-sections V-1 et V-2 (Arrêts et jugements) ne sont pas détaillées : tous les arrêts importants ayant fait l'objet de notes et de conclusions reprises dans les sous-sections V-3 et V-4, il ne nous a pas paru utile de surcharger la bibliographie de décisions d'importance secondaire, déjà annotées dans le texte de la thèse.

3. — Ces réserves faites, le plan de la bibliographie, ou des sources, est le suivant :

II. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- I-1. Dictionnaires.
- I-2. Répertoires.
- I-3. Manuels.
- I-4. Traités.
- I-5. Cours.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX

- II-1. Thèses.
- II-2. Travaux et monographies.
- II-3. Articles.
- II-4. Conférences et rapports de congrès.

III. — OUVRAGES DOCUMENTAIRES

- III-1. Documents parlementaires.
- III-2. Documents administratifs.
- III-3. Documents professionnels.
- III-4. Documents des organisations internationales.

IV. — DROIT POSITIF

- IV-1. Recueils législatifs et réglementaires.
- IV-2. Conventions internationales.
- IV-3. Lois.
- IV-4. Décrets.
- IV-5. Arrêtés.
- IV-6. Circulaires et instructions.
- IV-7. Cahiers des charges.
- IV-8. Droit positif étranger.

V. — JURISPRUDENCE

- V-1. Arrêts.
- V-2. Jugements.
- V-3. Conclusions.
- V-4. Notes de jurisprudence.
- V-5. Jurisprudence étrangère.
- V-6. Jurisprudence internationale.

I. — OUVRAGES GENERAUX

I-1. DICTIONNAIRES

1. LE CLÈRE (J.), *Glossaire des termes de marine*, Paris, 1960.
2. RÉAU et RONDEPIERRE, *Petit dictionnaire de droit*, Dalloz, Paris, mis à jour 1962.

I-2. RÉPERTOIRES

3. BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, 1882.
4. DALLOZ (Répertoire), volume III, « Ports de commerce », 1960.
5. DUFAY (J.), Statut du domaine public et du domaine privé, *Jurisclasseur administratif*, fascicule 405.
6. LIET-VEAUX et DRAGO, Les établissements publics, *Jurisclasseur administratif*, fascicule 135.

I-3. MANUELS

7. ALLARD (R.) et KIÉNERT (G.), *Le droit administratif du domaine public et de la voirie*, Eyrolles, 1967.
8. CARTOU (J.), *Droit aérien*, P.U.F., Thémis, 1963.
9. CHAPON (J.), *Travaux maritimes*, 2 vol., Eyrolles, 1966.
10. DARESTE, *Précis de législation coloniale*, 1931.
11. DUVERGER (M.), *Institutions financières*, Thémis, 1960.
12. HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit administratif*, 12^e édition, Paris, 1933.
13. PRIEUX (H.), *Organisation et comptabilité des Ponts et Chaussées*, Eyrolles, 1960.
14. RIVERO (J.), *Droit administratif*, Dalloz, 1962.
15. ROLLAND (L.), *Précis de droit administratif*, Dalloz, 10^e édition, 1951.
16. SOL (B.), *Éléments de législation financière coloniale*, Paris, Larose, 1933.
17. VEDEL (G.), *Droit administratif*, Thémis, 1961.

I-4. TRAITÉS

18. ALLIX (E.), *Traité élémentaire de la science des finances et de la législation financière*, 6^e éd., Paris, 1931.
19. BERTHÉLÉMY (H.), *Traité élémentaire*, 13^e éd., 1933.
20. BOWN (A.H.) and DOVE (C.A.), *Port operation and Administration*, Londres, Champan and Hall, 1950.
21. BRYRROUN CUNNINGHAM, *Port administration and Operation*, Londres, Chapman and Hall, 1925.
22. CHAUVÉAU (P.), *Traité de droit maritime*, Paris, Librairies techniques, 1958.
23. CORNICK (H.F.), *Dock and Harbour Engineering*, vol. I, Londres.
24. COURCELLE (L.) et DARDART (E.), *Législation des eaux*, Paris, Dunod, 1905.
25. DEMENTHON (H.), *Traité du domaine de l'Etat*, 6^e éd., Dalloz, 1964.
26. DUEZ (P.) et DEBEYRE (G.), *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1952, avec mise à jour 1954.

27. FORMERY (L.), *Les impôts en France*, P.U.F., 1946, 2 vol.
28. GUYOT (P.G.), *Traité des droits, fonctions, franchises, prérogatives et privilèges annexés en France à chaque dignité, à chaque office et à chaque état*, Paris, 1786-1788, 4 volumes.
29. JÈZE (G.), *Principes généraux de droit administratif*, Paris, 1925-1936, 6 vol.
30. LATTY (A.), *Traité d'économie maritime*, Paris, Imprimerie nationale, 1960, 4^e volume.
31. LAUBADÈRE (A. de), *Traité élémentaire*, L.G.D.J., 1963-1966.
32. MICHOD (L.), *La théorie de la personnalité morale*, Paris, L.G.D.J., 1906-1909, 2 vol.
33. PICARD (A.), *Traité des eaux*, t. V, Paris, Rotschild, 1895.
34. RÉCY (R. de), *Traité du domaine public*, 2 vol., 1894.
35. RIPERT (G.), *Traité de droit maritime*, tome I, Dalloz, 1950.
36. WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Sirey, 8^e éd., 1959.

I-5. COURS

37. AUBY (J.M.), *Cours de droit administratif*, Paris, Licence 2^e année, 1964-1965, Les Cours de Droit, Paris, 1965.
38. COLSON (C.), *Cours d'économie politique*, livre 6, « Les travaux publics et les transports », Gauthier-Villars, Paris, 1910, 2^e éd., complétée en 1924.
39. GOURNAY (B.), *Cours de science administrative*, Paris, Institut d'Etudes politiques, 1965-1966.
40. JOLLY, *Cours sur le domaine public maritime professé à l'Ecole d'Administration de l'Inscription maritime de Saint-Servan*, 1948.
41. LARRAS (J.), *Cours d'hydraulique maritime et de travaux maritimes*, Paris, Dunod, 1961.
42. LAUBADÈRE (A. de), *Cours de grands services publics et entreprises nationales*, Paris, 1964-1965, Les Cours de Droit, 1965.
43. ODENT (R.), *Cours de contentieux administratif*, Paris, Les Cours de Droit, 1962.
44. PALLEZ (A.), *Cours de finances publiques*, Institut d'Etudes politiques, Paris, 1961-1962, Paris, Les Cours de Droit, 1962.
45. PERPILOU (A.), *Géographie de la circulation, Navires et Ports*, 1953, Paris, Les Cours de Sorbonne, s.d.

II. — OUVRAGES SPECIAUX

II-1. THÈSES

46. ALBERT (J.), *Le port de Rotterdam*, Paris, 1914.
47. ADAM (H.T.), *Les établissements publics internationaux*, Pichon et Durand-Auzias, 1957.
48. ASTRUC (A.), *Les transformations récentes du régime financier des exploitations industrielles de l'Etat, en France*, Paris, 1928.
49. AUBERT (J.), *Les aérodromes et leur régime juridique*, Paris 1941.
50. BARATIER (E.), *Le régime financier des Chambres de commerce françaises*, Aix, 1939.

51. BARATOUX (J.), *De la délimitation du domaine public maritime et fluvial*, Paris, 1902.
52. BAUDIER DU CROIZIER (J.), *Histoire du port de Bayonne*, Bordeaux, 1905.
53. BAUT (R.), *Des droits auxquels sont soumis les navires dans les ports français*, Paris, 1900.
54. BAZIN (Y.), *Saint-Malo à la veille de la Révolution et les doléances de ses habitants*, Rennes, 1919.
55. BENOIST-LUCY, *Les cinq ports, étude d'une institution anglaise*, Paris, 1912.
56. BERNAND (J.), *L'utilisation du domaine public maritime*, Paris, 1930.
57. BEZ (F. de), *L'exploitation des aéroports, la gestion administrative de Marseille-Marignanne*, Mémoire I.E.P., Aix, 1962, dact.
58. BLANCHET (J.), *Les services publics en régie devant l'impôt*, Lille, 1937.
59. BLONDEAU (A.), *La concession de service public*, Grenoble, 1931.
60. BLONDEL, *Les ports et leurs fonctions économiques*, Le Havre, thèse, éditée à Bruxelles, 1908.
61. BOGERON-PICQ (A.), *L'autonomie des ports de commerce, son application à Bordeaux*, Bordeaux, 1933.
62. BOIN, *La condition économique et administrative des ports français*, Lille, 1909.
63. BONNET DE LA TOUR, *Les arsenaux de la Marine*, Paris, 1949.
64. BOVARD (P.A.), *La liberté de navigation sur l'Escaut*, Lausanne, 1950.
65. BRAULT (G.), *Taxes de tonnage et droits de quai*, Paris, 1900.
66. BUTTGENBACH (A.), *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Liège, 1942.
67. BYÉ (M.), *Le port de Gênes et le port de Marseille, étude comparative*, thèse Lettres, Lyon, 1928.
68. CEVAËR, *L'administration du port de Londres*, Mémoire I.E.P., Paris, 1954, dact.
69. CHAILLOT, *Offices publics et établissements autonomes*, Paris, 1930.
70. CHAULET, *Le port de Londres et sa fonction économique*, Paris, 1933.
71. CHAVANON (C.), *Essai sur la notion et le régime juridique des services publics industriels et commerciaux*, Bordeaux, 1939.
72. CONNOIS (R.), *La notion d'établissement public en droit administratif français*, Paris, 1947.
73. CONSTANS (L.), « Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives », Bordeaux, 1964, publié sous le titre : *Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français*, Dalloz, 1966.
74. CORAIL (J. de), *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, Paris, 1954.
75. CORAP (P.), *L'Amirauté de Quillebœuf et de Caudebec dans le cadre de l'Amirauté de France à la fin du dix-huitième siècle*, Paris, 1945, dact.
76. DAVID (J.M.), *L'Amirauté de France et des mers du Levant*, Aix, 1942.
77. DEBRAY (J.C.), *L'autonomie financière des services publics*, Paris, 1930.

78. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, Sirey, 1959.
79. DELPECH (H.), *L'organisation municipale de l'agglomération new-yorkaise*, Paris, 1938.
80. DETRAUX (E.), *Essai sur la coopération des établissements publics et principalement des chambres de commerce à l'aménagement et à l'exploitation des ports maritimes de commerce*, Paris, 1903.
81. DRAGO (R.), *Les crises de la notion d'établissement public en droit administratif français*, Paris.
82. DROUINEAU (R.), *Des taxes locales maritimes*, Paris, 1902.
83. DRUJON (J.), *Les docks de Marseille*, Paris, 1912.
84. DUPLANTIER (J.), *Le régionalisme économique*, 1929.
85. DURAND (A.), *La politique française à l'égard des ports maritimes sous la III^e République*, Paris, 1904.
86. DUVERGER (M.), *L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics*, Bordeaux, 1940.
87. EDMOND-GRANGER (J.), *Le budget fonctionnel en France*, Paris, 1962.
88. EYQUEM (J.), *Les ports de la zone française du Maroc*, Alger, 1933.
89. EYSKENS, *Le port de New York, son rôle économique*, Louvain, 1929.
90. FERNIQUE (G.), *Le port de Dunkerque*, Paris, 1913.
91. FLUTRE, *Essai sur la notion d'établissement public*, Lyon, 1945.
92. GAMBIER (A.), *Coût des opérations de transit et de consignation dans les ports français*, Mémoire, Ecole supérieure des transports, Paris, 1963.
93. HERSCHER, *Les chambres de commerce*, Paris, 1937.
94. FUZIER (A.), *Contribution à l'étude des offices publics nationaux, Statuts et réformes*, Montpellier, 1936.
95. GÉNY (B.), *Théorie générale de la collaboration des administrés avec les administrations*, Nancy, 1930.
96. GERVAIS (A.), *Le retrait des autorisations privatives du domaine public*, Montpellier, 1942.
97. GIRARD (M.J.), *Le pilotage maritime et la loi du 28 mars 1928*, Paris, 1939.
98. GOURON (M.), *L'Amirauté de Guienne depuis le premier amiral anglais en Guienne jusqu'à la Révolution*, Lettres, Paris, 1938.
99. GROSIDIER DE MATONS (J.), *L'organisation du port d'Abidjan*, mémoire D.E.S., Dakar, 1965, dact.
100. GUIDICELLI (P.), *Les contraventions de grande voirie*, Paris, 1957, dact.
101. GUILLAUMOT (B.), *Les chambres de commerce avant et depuis la loi du 9 avril 1898*, Paris, 1898.
102. GUILLERMIT (G.), *Essai sur un regroupement des différents services de l'administration maritime*, Paris, 1954, dact.
103. GUILLOUARD (J.), *La notion juridique des actes d'exécution, des concessions et autorisations administratives*, Cannes, 1903.
104. HOMONT (A.), *La déconcentration des services publics*, Bordeaux, 1948.
105. HUET-GUYARD (J.M.), *La distinction du domaine public et du domaine privé*, Paris, 1939.
106. HUSSON, *Les services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières*, Paris, 1916.

107. JANSSE (L.), *Les traits principaux du régime des biens du domaine public*, Strasbourg, 1938.
108. JEANNIN, *Les Offices*, Paris, 1936.
109. JEULIN, *L'évolution du port de Nantes, Organisation et trafic depuis les origines*, Paris, 1929.
110. JEANNIN, *Les Offices*, Paris, 1936.
111. JOMIER (M.), *Le corps de ville du Havre de Grâce et la défense des intérêts de la ville*, Paris, 1949, dact.
112. JURET (A.), *Le bilan de l'Etat*, Alger, 1916.
113. KLEIN (Cl.), *La police du domaine public*, Strasbourg, 1964 (bibliographie).
114. LAGARDE (J.), *Le port de Rouen, sa fonction commerciale et sa fonction économique*, Cannes, 1937.
115. LAHAYE (R.), *Les entreprises publiques au Maroc*, Rabat, 1961.
116. LAHILLONNE (G.), *La gestion privée des services publics*, Toulouse, 1931.
117. LANCELIN (J.), *La police de la navigation dans les ports maritimes de commerce*, Paris, 1954, dact.
118. LAPORTE (P.), *Etude sur les causes de l'infériorité des ports de commerce français*, Paris, 1910.
119. LAROQUE (P.), *Les usagers des services publics industriels et commerciaux*, Paris, 1933.
120. LAURENT-TOUTAIN (L.), *Du pilotage maritime en France et dans les pays étrangers*, Paris, 1918.
121. LAYE (Y.), *Le port d'Alger*, Alger, 1951.
122. LECHEVALIER (G.), *Du rôle économique et financier des chambres de commerce dans les ports maritimes*, Paris, 1906.
123. LE HÉNAFF (A.), *Etudes sur l'organisation administrative de la Marine sous l'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, 1913.
124. LE MARHADOUR (E.), *L'autonomie des ports maritimes de commerce*, Paris, 1922.
125. LENOIR (Y.), *La part de l'affection dans la propriété administrative et les droits réels administratifs*, Paris, 1964, publiée en 1967, « Le domaine de l'Etat et des collectivités locales », Paris, Sirey.
126. LE TARNEC, *Le contentieux des contrats comportant occupation du domaine public*, Paris, 1944, dact.
127. LE TROCQUER (Y.), *De la politique économique, administrative et financière à suivre en matière de travaux publics (ports maritimes et canaux)*, Paris, 1914.
128. LHÉRITIER (M.), *Tourny, intendant de Bordeaux*, Lettres, Bordeaux, 1920 (Bibliographie).
129. LIVINEC (J.), *Le nouveau régime des ports de commerce autonomes, La question des ports francs*, Rennes, 1925.
130. MALLON (J.), *Un port normand au Moyen Age, Honfleur, du douzième à la fin du quinzième siècle*, Chartres, 1926.
131. MAROGER (G.), *L'affectation à l'usage public des biens des patrimoines publics*, Grenoble, 1942.
132. MARTIN-PANNETIER (O.), *Eléments d'analyse comparative des établissements publics en droit français et en droit anglais*, Paris, 1964.
133. MEUNIER (P.), *Du pilotage*, Paris, 1894.
134. MILACIC (S.), *Le régime juridique des aérodromes en France*, Bordeaux, 1962, dact.

135. MOLLAT (M.), *Le commerce maritime normand à la fin du Moyen Age*, Paris, Plon, 1952 (Bibliographie).
136. MONTERGEON (M. de), *Le port de Nantes*, Caen, 1938.
137. MOREAU (J.), *Etude sur le régime financier des services industriels de l'Etat*, Paris, 1937.
138. NANCEL-PÉNARD (P.), *Etude sur l'autonomie des ports de commerce*, Bordeaux, 1908.
139. PAGÈS (X.), *Le régime administratif des ports de commerce en France*, Paris, 1938.
140. PAGÈS, *Le droit des compagnies de chemins de fer sur le domaine public concédé*, Paris, 1922.
141. PELLOUX (R.), *La notion de domanialité publique depuis la fin de l'ancien droit*, Grenoble, 1932.
142. PERKINS (D.), *Sur l'emploi de la main-d'œuvre portuaire*, Mémoire, Institut des Transports, Londres, 1966.
143. PETOT (J.), *Histoire de l'administration des Ponts et chaussées, 1599-1815*, Paris, 1958 (Bibliographie).
144. REVOL (P.), *Nemours, débouché maritime du Maroc oriental*, Lyon, 1940.
145. RICHER, *Le port du Havre, son rôle économique passé et ses perspectives d'avenir*, Paris, 1950.
146. ROUXEL (J.), *La compétence de la Cour des Jurats de Bordeaux*, Bordeaux, 1948.
147. ROUSSET (M.), *L'idée de puissance publique en droit administratif français*, Grenoble, 1959.
148. SALMON (G.), *La consistance du domaine public maritime français*, Rennes, 1956, dact.
149. SAUVAGE (G.), *L'autonomie des ports de commerce*, Paris, 1927.
150. STILIOTOPOULOS (E.), *La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français*, thèse d'Université, Paris, 1958.
151. TABOUIS, *L'autonomie des ports de commerce*, Paris, 1910.
152. TEXIER, *Le port de Saigon*, Bordeaux, 1919.
153. TROCMÉ (E.) et DELAFOSSE (M.), *Le commerce rochelais de la fin du quinzième siècle au début du dix-septième siècle*, Ecole des Chartes (M. Trocmé), 1946.
154. TANGUY (J.), *Le commerce du port de Nantes au milieu du dix-septième siècle*, Lettres, Paris, c. 1954 (Bibliographie).
155. TROTABAS (L.), *De l'utilisation du domaine public par les particuliers*, Paris, 1924.
156. TURBAN (A.), *Le port de Rouen*, Paris, 1914.
157. VERNON (M. de), *La question de l'Escaut*, Toulouse, 1921.
158. VIGARIÉ (A.), *Les grands ports de commerce, de la Seine au Rhin*, Lettres, Paris, c. 1962.
159. WALINE (M.), *Les mutations domaniales*, Paris, 1925.
160. ZARB (M.), *Les privilèges de Marseille du dixième siècle à la Révolution*, Lettres, Aix, 1960.

II-2. — TRAVAUX ET MONOGRAPHIE

161. ADAM (H.T.), *Les organismes internationaux spécialisés*, Paris, L.G.D.J., 1965.

162. BALASQUE (J.) et DULAURENS (E.), *Etudes historiques sur la ville de Bayonne*, Bayonne, 1862-1875, 3 vol.
163. BALLADE (J.), VIGNOLLET (M) et WEIRICH (R.), *Le port autonome de Strasbourg*, Editions de la navigation du Rhin, Strasbourg, 1966.
164. BARATIER (E.) et RAYNAUD (F.), *Histoire du commerce de Marseille*, t. II, de 1291 à 1480, Paris, Plon, 1950.
165. BARRÈS (A.), *Les ports de la côte occidentale d'Afrique*, Bordeaux, Pech, 1929.
166. BAUDIN (P.), *Forces perdues*, Paris, 1904.
167. BEAUREPAIRE (D. de), *La Vicomté de l'Eau à Rouen et ses coutumes aux quatorzième et quinzième siècles*, Evreux, 1856.
168. BERGASSE (L.), *Notice historique sur la Chambre de commerce de Marseille*, 1599-1912, Marseille, 1913.
169. BERGASSE (L.) et RAMBERT (S.), *Histoire du commerce de Marseille*, de 1590 à 1660 (t. III) et de 1660 à 1789 (t. IV), Plon, Paris, 3 vol., 1954.
170. BOITIER (L.), *Chambre de commerce du Havre, Centenaire, 1802-1902*, Le Havre, Godefroy, 1903.
171. BOUSQUET (R.) et PERNOUD (R.), *Histoire du commerce de Marseille*, t. I, l'Antiquité, le Moyen Age, Paris, 1949.
172. BOYER (A.), *Les ports maritimes*, Etude n° 3 290 du 14 mai 1966 de La Documentation française.
173. Bréard (C. de), *Notes historiques sur les archives de la ville de Honfleur*, Paris, Picard, 1885.
174. BRESSON (C.), *Le port de commerce indispensable à notre avenir d'après-guerre*, Paris, 1916.
175. BRINDEAU, *L'autonomie des ports*, Le Havre, 1916.
176. BUCHMANN (J.), *L'Afrique noire indépendante*, L.G.D.J., 1962.
177. BUSQUET (R.), *Histoire des institutions de Provence de 1482 à 1790*, Marseille, 1920.
178. BRINDEAU, *Nos ports de commerce*, Le Havre, 1907.
179. BRASSEUR (Ch.), *La Chambre de commerce et le port de Boulogne*, Boulogne, 1903.
180. CANDACE (G.), *La Marine marchande française et son importance dans la vie nationale*, Paris, Payot, 1930.
181. CÉLERIER (P.), *Les ports maritimes*, P.U.F., 1957.
182. CHARDON (H.), *Les Travaux publics, Essai sur le fonctionnement de nos administrations*, Paris, 1904.
183. CHARLES-ROUX (J.), *Notre marine marchande*, Paris, 1898.
184. CHENOT (B.), *Organisation économique de l'Etat*, Dalloz, 1965, 2° éd.
185. CLAVEILLE (A.), *Nos ports*, Plon, 1921.
186. CLOAREC, *La renaissance de notre marine marchande*, 3° éd., 1919.
187. COLLIER (R.) et BILLIoud (J.), *Histoire du commerce de Marseille*, t. III, de 1480 à 1515, de 1515 à 1599, Plon, 1951.
188. COLSON (H.), *Transports et tarifs*, Paris, Rotschild, 1898.
189. COLSON et ROUME, *Organisation financière des ports de commerce en Angleterre*, Paris, I.N., 1888.
190. CORDEMOY, *Les ports modernes*, Paris, 1900, 2 vol.
191. CROIZIER (J. de), *Histoire du port de Bayonne*, Bordeaux, 1905.
192. DARUTY (A.), *Origine et commencements de la ville de Cette en Languedoc*, Paris, Didier, 1879.
193. DEISS, *Anvers et la Belgique maritime*, Paris, Bernard, 1899.

194. DELION (A.G.), *Le statut des entreprises publiques*, Berger-Levrault, 1963.
195. DESSERTINES (A.), *Le port de Kaolack, Chambre de commerce, Kaolack*, 1966, dact.
196. DEVAUX (G.), *La comptabilité publique*, P.U.F., 1957.
197. DOLLFUS (J.), *L'homme et le Rhin*, Paris, N.R.F., 1960.
198. DUBOIS, *La crise maritime*, Paris, 1910.
199. EYRAUD DES VERGNES, *Les ports d'Espagne*, 2 vol., Paris, 1890.
200. FOURNIER (J.), *La Chambre de commerce de Marseille et ses représentants permanents à Paris, 1599-1875*, Marseille, Barlateri, 1875.
201. FRAISSINGEA (L.), *Le problème de la marine marchande*, Paris, 1909.
202. FRANÇOIS (S.), *Le port d'Anvers, sa fonction régionale et la politique belge après la guerre*, Paris, Liège, 1935.
203. FRANQUEVILLE (de), *Du régime des travaux publics en Angleterre*, Paris, 1875, 4 vol.
204. FREYCINET (Ch. de), *Souvenirs, 1878-1893*, Delagrave, 1913.
205. GARNAULT (E.), *Le commerce rochelais au dix-huitième siècle*, La Rochelle, 1887.
206. GOUAISLIN, *Etat des péages en France et plus particulièrement en la province de Bretagne sous l'Ancien Régime*, Rennes, 1924.
207. GUINCHARD, *Les principaux aspects juridiques de l'exploitation des aéroports commerciaux*, Sirey, 1960.
208. HEDDEN (W.P.), *Mission : port development*, Washington, American Association of Port Authorities, 1967 (Bibliographie).
209. HERSENT, *Le port d'Anvers*, Paris, 1889.
210. HERSENT (G.), *La mise au point de l'outillage maritime français*, Dunod, 1920.
211. HÉRUBEL (M.), *L'homme et la côte*, Gallimard, 1936.
212. HÉRUBEL (M.), *Origine des ports de la Seine maritime*, Paris, 1930.
213. HÉRUBEL (M.), *Les ports maritimes*, P.U.F., 1943.
214. HUYARD (E.), *Vers l'autonomie des ports de commerce (la loi du 12 juin 1920)*, Bordeaux, Féret, 2 vol., 1925.
215. *Inventaire des archives communales de Boulogne-sur-mer, antérieures à 1790*, Boulogne, Simonnaire, 1894.
216. JOLMES (Dr L.), *Seewirtschaft Beiträge zur ökonomischen Entwicklung im Seehäfen und Seeschiffart*, Okis, Hambourg, 1966.
217. JACQUIGNON (L.), *Le régime des biens des entreprises nationales*, Dalloz, 1956, 2 vol.
218. JURET (P.M.), *Le domaine public maritime*, Dalloz, 1964.
219. LE LANNOU (M.), *Géographie de la Bretagne*, Pilhon, Rennes, 1952.
220. LE PARQUIER, *Cahiers de doléances du baillage du Havre*, Epinal, 1929.
221. LAUN (R.), « Le régime international des ports », *Recueil des cours*, 1926-V-15, p. 2-143.
222. LAUNAY (de), *Problèmes économiques d'après-guerre*, Paris, 1919.
223. LAVERGNE (E.), *Le port du Havre, son évolution, son avenir*, Le Havre, 1927.
224. LECORBEILLER (A.), *Histoire du port de Rouen et de son commerce depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*, Rouen, 1902.
225. LEROY-BEAULIEU (A.), *L'état moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin, 1900.
226. LÉVÊQUE (F.), *L'autonomie du port de Bordeaux*, 1928.

227. MASPETIOL (R.) et LAROQUE, *La tutelle administrative*, Sirey, 1930.
228. MASSON (P.), *Les Bouches-du-Rhône*, t. III, Marseille, Archives départementales, 1920.
229. MERTINS (H.), *Port Authority Intergovernmental relationship*, New York, Port of New York Authority, 1964.
230. MEYNAUD (J.), *La technocratie, mythe ou réalité*, Payot, Paris, 1964.
231. MIGNON (M.), *Les frais dans les ports étrangers et dans les ports français*, Paris, Société d'études économiques, 1956.
232. MIGNON (M.), *Etude économique du port de Dakar*, idem, 1962.
233. MIGNON (M.), *Etude comparative de quelques ports de la côte occidentale d'Afrique*, idem, 1962.
234. MONIER (M.), *Région et économie régionale*, Paris, Berger-Levrault, 1965.
235. MONZIE (A. de), *Les réformes maritimes*, Challamel, Paris, 1912.
236. MORGAN (F.W.), *Ports and Harbours*, Londres, Hutchinson's University Press, 1952.
237. OLIVIER-MARTIN (F.), *L'organisation corporative de France d'Ancien Régime*, Sirey, 1928.
238. ORAM (R.B.), *Cargo Handling and the modern port*, Pergamon Press, Londres, 1965.
239. OWEN (Sir David), *The Port of London Yesterday and To-day*. Londres, Harrison, 1927.
240. POULLOT, *Glanures historiques et légales autour de l'Ordonnance de 1681*, Québec, 1926.
241. QUINETTE DE ROCHEMONT, *Les ports maritimes de la Hollande*, Paris, Dunod, 1890.
242. QUINETTE DE ROCHEMONT et VÉTILLART, *Les ports maritimes de l'Amérique du Nord sur l'Atlantique* (t. I : Les ports canadiens ; t. II : Le régime administratif de la navigation et des ports aux Etats-Unis), Dunod, Paris, 1902.
243. QUINETTE DE ROCHEMONT et DREYFUSS, *Les ports allemands de la Baltique et de la mer du Nord*, Dunod, Paris, 1891.
244. Registres de la jurade de Bordeaux, *Délibérations de 1406 à 1409 (I), de 1414 à 1416 et de 1420 à 1422 (II)*, Edition Barkhausen, Bordeaux, 1873-1883, 2 vol.
245. ROUQUETTE (L.), *L'organisation de notre marine marchande*, Paris, 1917.
246. ROUSIERS (de), *Les grands ports de France, leur rôle économique*, Paris, Armand Colin, 1909.
247. SAIGOT, *Etude économique des ports de Paris*, Paris, Société d'étude techniques et économiques, 1965.
248. SÉE (H.) et LESORT (A.), *Cahiers de doléances de la sénéchaussée de Rennes*.
249. SARRAUT (M.), *Le problème de la marine marchande*, Paris, 1901.
250. TACONET (M.), *Exploitation et administration des ports maritimes*, Le Havre, 1905.
251. VÉTILLART (H.), *La navigation aux Etats-Unis*, Dunod, Paris, 1895.
252. VIGNON (E.J.M.), *Etudes historiques sur l'administration des voies publiques en France*, 4 vol., Paris, 1862-1880.

II-3. — ARTICLES

253. AFTALION, « Le développement des principaux ports maritimes de l'Allemagne », *Revue d'économie politique*, février, mai, juin 1901.

254. ASTIMA (J.), *Contrats comportant occupation du domaine public et problèmes de compétence*, J.C.P. 1957.I.1390.
255. AUBERT (J.), « Réflexions sur la tarification des services publics », in *Annales des Ponts et chaussées*, 1962, p. 546.
256. AUBERY (P.), *Les dockers du port du Havre*, Droit social, 1949-1950, p. 194 et 248.
257. ASTIMA (J.), *Notion de service public et problème de compétence*, J.C.P. 1958.I.1415.
258. AUBY (J.M.), *Les contrats comportant occupation du domaine public*, D. 1953, Chron. p. 99.
259. AUBY (J.M.), *Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration*, Etudes et Documents du Conseil d'Etat, 1957, p. 35.
260. BELLECROIX, « La réorganisation du port de Londres », *Monde économique*, 1909, p. 453.
261. BORDES (R.), *Les principes de l'imposition des ports de commerce en Afrique occidentale française*, Abidjan, 1955, dact.
262. BROUILLARD (R.), « Notes sur l'administration du port de Bordeaux de 1789 à 1800 », *Revue historique de Bordeaux*, 1927.
263. BROWN (F.), « La réorganisation des ports, problème national », *Journal de la Marine marchande*, 1934, p. 800.
264. BRUGEROLLE (H.), « Rotterdam, port mondial », *Revue maritime*, 1963, p. 438.
265. BUTAVANT (M.), « Etude sur le domaine maritime », *Annales des Ponts et chaussées*, 1882.
266. CAILLAUX (P.), *Le régime administratif des ports maritimes de commerce*, note inédite, Association des grands ports, Paris, 1931.
267. CATHELINEAU (J.), *L'autonomie des ports maritimes*, A.J.D.A., 1966, p. 460.
268. CHARLES-ROUX (J.), « Les causes de la décadence de notre marine marchande », *Revue hebdomadaire*, septembre 1907.
269. CHARLES-ROUX (J.), « La participation de l'Etat dans les dépenses d'amélioration des ports maritimes », *Revue générale de la Marine marchande*, 1893, p. 129.
270. CHARLES-ROUX (J.), « La grande navigation et les ports français », *Revue des Deux Mondes*, 15 mars 1907.
271. CHARLES-ROUX (J.), « Le péril de notre marine marchande », *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juillet 1917.
272. CHARLIER (R.E.), *Les contrats comportant occupation du domaine public*, J.C.P. 1943.I.372.
273. CHENOT (B.), « Les paradoxes de l'entreprise publique », *Revue française de science politique*, 1955, p. 725.
274. CHRÉTIEN (M.), « La distinction de la taxe et de l'impôt », *Revue de science et de législation financière*, 1951, p. 497.
275. COTTERET (J.M.), « Le dédoublement fonctionnel dans l'administration locale », *Revue juridique et économique du sud-ouest*, série juridique, 1962, n° 12.
276. CROLARD, « Le régime des travaux publics », dans *Les grands travaux publics*, Paris, 1917.
277. DESCHÈMES (H.), « Le fonctionnement des ports maritimes et son évolution », dans *Marine marchande 1966*, ouvrage collectif, p. 89.
278. DUBOIS (P.), « Marseille et Gênes », *Revue des Deux Mondes*, mai 1964.
279. DUFFAUD, « Les concessions d'aéroports », *Revue du Secrétariat*

- général à l'aviation civile, n° 97 du 15 septembre 1958.
280. DUFFAUD et L'EMAILLET, Le statut des aéroports, *Transports*, avril 1956.
281. DUMAST (P. de), *Le Port de Beyrouth*, Mémoires de l'Académie de Marine, janvier 1957.
282. DUPOUY (G.), « Evolution au Conseil général des Ponts et chaussées », *Revue administrative*, 1966, p. 174.
283. DUPOUY (G.), « Extensions du domaine public maritime », *Revue administrative*, 1966, p. 414.
284. DURAND-PRINBORGNE (C.I.), *L'Office national des forêts*, A.J.D.A. 1966, p. 13.
285. GACHE (P.), « La France a-t-elle une politique portuaire ? », *Transports*, mai 1964.
286. GACHE (P.), « L'avenir des ports s'enracine dans l'industrie », *Bulletin des transports*, 1965.
287. GOMEL, « Le régime des ports en Angleterre et son extension aux ports français », *L'Economiste français*, 23 septembre 1888.
288. GROSIDIER DE MATONS (J.), *La contravention de grande voirie en matière portuaire*, D.M.F. 1967, p. 31 et 67.
289. GUÉRIN (M.), *Quelques aspects de la tutelle administrative*, A.J.D.A. 1956, p. 25.
290. GUYOT (Y.), « Gaspillages progressifs et dépenses nécessaires », *Journal commercial et maritime*, 24-9-1909.
291. HECQUET (G.), « La loi sur l'organisation du travail dans les ports maritimes », *Journal de la Marine marchande*, 12 février 1948.
292. HERSENT (G.), « Le régime de construction et d'exploitation des ports étrangers », dans *Les grands travaux publics*, 1917.
293. HERSON, « La réforme du régime de nos ports de commerce », *Bulletin de la Ligue maritime*, 1910, p. 11.
294. HÉRUBEL (M.), « La police des ports normands au Moyen Age », C.R. de La semaine d'histoire du droit normand, *Revue d'histoire du droit*, 4^e série, t. IX.
295. HOSTIE, « Le domaine public maritime », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1927, p. 33.
296. IPSSEN (P.H.), *Hamburgs Verfassung und Verwaltung von Weimar bis Bonn*, *Ludwig-Appel*, Hambourg, 1956.
297. JANSSE (L.), « Le domaine public de la mer », *Revue de droit maritime comparé*, juillet 1939, p. 35.
298. *Journal de la Marine marchande*, numéro spécial sur les grands ports français, juillet 1937.
299. *Journal de la Marine marchande*, numéro sur les ports de Paris, février 1956.
300. *Journal de la Marine marchande*, « Les autorités portuaires britanniques se défendent contre le projet d'autorité nationale des ports », 1963, p. 766.
301. *Journal de la Marine marchande*, « Le rapport Rochdale est appliqué avec des changements substantiels », 1963, p. 535.
302. *Journal de la Marine marchande*, « La commission Rochdale rejette la conception du port, service public », 1962, p. 2103.
303. JURET (P.M.), Commentaire de la loi 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, Dalloz, 1964.29.
304. KESEL (L. de), « Réflexions d'un Belge au sujet du Plan Delta »,

- Bulletin de la Chambre de commerce d'Anvers*, février et mars 1957.
305. LAMBERT (J.), « Les finances publiques consulaires », *Revue de science et de législation financière*, 1966, p. 40.
 306. LADET (G.) et DUFFAUD (L.), « L'exploitation commerciale des aéroports », *Travaux*, mars 1959, p. 137.
 307. LADRANGE (P.), « Troisième pouvoir, l'administration dans la Marine », *Revue maritime*, 1961, p. 1392.
 308. LANGAVANT (E.), *Les ports autonomes*, la loi du 29 juin 1965, D.M.F. 1966, p. 259 et 324.
 309. LAUBADÈRE (A. de), *Le régime des ports maritimes autonomes*, A.J.D.A. 1965, p. 516 et s.
 310. LAUBADÈRE (A. de), *Domanialité publique, propriété administrative et affectation*, R.D.P. 1950, p. 5.
 311. LAURIER (H.), « L'utilisation des ports de commerce français », *Revue politique et parlementaire*, I-1910.
 312. LAVAL (D.), « La politique portuaire de la France », *Marine marchande 1965*, ouvrage collectif, p. 74.
 313. LECARPENTIER (G.), « L'autonomie des ports », *Annales des sciences politiques*, janvier 1909.
 314. LECARPENTIER, « L'autonomie des ports de commerce et le nouveau projet du gouvernement », *Bulletin de la Ligue maritime*, 1909.
 315. LECARPENTIER, « L'autonomie des ports ; pourquoi elle s'impose ; insuffisance de la loi de 1912 et du décret du 1^{er} mai 1916. Conditions fondamentales auxquelles elle doit répondre », *Les grands Travaux publics*, Paris, 1917.
 316. LECOUR (C.), « L'autonomie des ports de commerce en France et en Angleterre », *Revue générale de la Marine marchande*, 1893, p. 325.
 317. LECLERCQ (Cl.), *La mission de service public*, Dalloz-Sirey, 1966, Chron. p. 19.
 318. LE LANNOU (M.), « Iles, côtes et villes », *Le Monde*, 14 janvier 1967, p. 13.
 319. LÉONARD (P.), « Les activités maritimes et la planification », *Marine marchande 1965*, p. 60.
 320. LETOURMY (E.), « Le nouvel avant-projet de réforme de la fiscalité des navires et des ports », *Journal de la Marine marchande*, 1964, p. 2301.
 321. LETOURMY (E.), « Publication des décrets d'application de la loi du 29 juin 1965 », *idem*, 18 novembre 1965.
 322. LETOURMY (E.), « Où en est la réforme administrative et financière des ports ? », *idem*, 1963, p. 1989.
 323. LETOURMY (E.), « Le nouveau projet de réforme de la fiscalité des navires et des ports », *idem*, 25 juin 1964.
 324. Anonyme, « Le Sénat approuve la réforme des ports autonomes », *idem*, 1965, p. 1134.
 325. LETOURMY (E.), « L'Assemblée nationale a adopté le statut des ports autonomes », *idem*, 1965, p. 807.
 326. LETOURMY (E.), « Les ports de commerce autonomes, de la loi de 1920 à celle de 1965 », *idem*, 1965, p. 1875.
 327. LETOURMY (E.), « L'année 1967 pour les ports maritimes », *idem*, 1967, p. 59.

328. LETOURMY (E.), « Le projet de réforme des droits de port et de navigation », *idem*, 1967, p. 234.
329. LETOURMY (E.), « La réforme administrative et financière des ports », *idem*, n° 2189 du 23 novembre 1961.
330. LHÉRITIER (?), « Rapports de la Chambre de commerce de Bordeaux avec les intendants, le Parlement, les jurats », *Revue historique de Bordeaux*, 1913, p. 69.
331. LHERMITTE (A.), « A propos de la tarification des services publics », *Annales des Ponts et chaussées*, 1961.
332. MARCHEGAY (J.), « La marine marchande et les ports », *Revue d'économie politique*, mai-juin 1936.
333. MÉNARD (M.), « Les dockers bordelais », *Revue juridique et économique du sud-ouest*, n° 5 de 1965.
334. MEUNIER (H.), Les travaux de la Commission des Transports et communications en vue de l'établissement du III^e Plan, Association des grands ports français, 8.10.1958.
335. MONTRÉMY (M. de), « L'avant-projet de réforme de la fiscalité des navires et des ports », *l'Antenne*, n° 5193 et s.
336. MOREAU (J.), « De l'interdiction faite à une autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *A.J.D.A.*, 1965, p. 8.
337. MOREUX (R.), « La suppression de l'autonomie des ports est une erreur », *Journal de la Marine marchande*, 27 avril 1939.
338. NGUYEN (V.), « Les portefaix marseillais », *Provence historique*, t. XI et XII, 1961 et 1962.
339. ORNANÉ (d'), « Le port autonome de Londres », *Revue maritime*, 1960, p. 769.
340. PASQUET, « La décadence du port de Londres », *Revue de Paris*, 1907.
341. PASTOUREAU-LABESSE, 1^{re} et 2^e notes sur la Marine marchande et sur les moyens de lui venir en aide sans surcharger le budget et sans compromettre la liberté commerciale, Bordeaux, 1877 (tirés à part).
342. PASTOUREAU-LABESSE, 3^e, 4^e, 5^e et 6^e notes sur la Marine marchande et les droits locaux de navigation, Bordeaux, 1878.
343. PASTOUREAU-LABESSE, Note sur la décentralisation des ports de commerce, Bordeaux, 1887.
344. POIRIER (L.), « Situation et problème des ports de commerce de l'Europe occidentale », in *Marine marchande*, 1963, p. 58.
345. POIRIER (L.), « Conséquences maritimes du Marché commun », in *Marine marchande*, 1959, ouvrage collectif.
346. RAULIN (de), « Détresse des ports français », *Revue politique et parlementaire*, 6 avril 1926.
347. S. (J.), « Le régime administratif des travaux d'équipement des ports maritimes de commerce », *Moniteur du bâtiment et des travaux publics*, 1963, 17-8, p. 27.
348. SEANDEVOIR (P.), *La notion d'aménagement spécial dans la détermination du domaine public*, A.J.D.A., 1966, p. 84.
349. SCHMITZ (P.), « L'avenir des ports français dans le cadre de l'aménagement du territoire », in *Marine marchande* 1965, ouvrage collectif, p. 90.
350. *Idem*, « Le Parlement européen : il faut adopter une politique du trafic des ports maritimes », in *Journal de la Marine marchande*, 1967, p. 2847.

351. SIETTO-PINTOR (M.), « Le régime international de l'Escaut », *Recueil des Cours*, 1928-1-21, p. 280.
352. TARBÉ DE SAINT-HARDOUIN, « Un chapitre de l'histoire du Corps des Ponts et Chaussées, les travaux des ports de commerce », *Annales des Ponts et Chaussées*, 1884 .
353. TIXIER (G.), « La succession à la Régie des chemins de fer de l'A.O.F. », *Annuaire français de droit international*, 1965, p. 916.
354. TROTABAS (J.), « Les taxes dans le domaine de l'aviation civile », *Revue générale de l'Air*, 1952, p. 295.
355. VAN DEN BESSELAËR, « L'organisation administrative des ports maritimes », *Tribune libre du ministère des Travaux publics*, 9 octobre 1960.
356. VAN DEN BESSELAËR, « L'organisation financière des ports maritimes », *Tribune libre du ministère des Travaux publics*, avril 1961.
357. VASSEUR (J.), « L'aéroport de Paris », *Travaux*, 1959, p. 181.
358. VIGARIÉ (A.), « Les organes de gestion du port d'Anvers », *Les cahiers havrais de sociologie économique*, 1960, p. 163.
359. VIGNES (C.H.), « Le pouvoir de substitution », *Revue de Droit public*, p. 753.
360. WALINE (M.), *Propriété commerciale et convention portant sur le domaine public*, A.J.D.A., 1948, p. 169.
361. WATRIN, « Quelques rapports entre notions de police, domaine public et service public », *Revue de droit public*, 1936, p. 147.
362. WEISUNG (Dr H.), « Les ports allemands dans le Marché commun » (rapporté in Association des Grands Ports français, 7 octobre 1959).
363. X..., « Le port de Londres d'après l'Aliens Act de 1905 et le Port of London Act du 21 décembre 1908, *Revue de Droit international privé*, 1910, p. 749.
364. X..., « Ports autonomes », *Journal de la Marine marchande*, 1964, p. 2629.
365. X..., « Le projet de loi sur le régime des ports français (Laval, Buron) », *Antenne* n°s 5200 et 5202 du 24 et 25 juillet 1963.
366. X..., « La gestion des ports français remise en question », *L'Antenne*, n° 4529 du 5 mai 1961 au n° 4543 du 23 mai 1961.
367. VELITCHKOVITCH (J.) et BRUSSIÉ (C.), « Réflexions sur une politique portuaire », *Marine marchande* 1967, p. 88.

III-4. CONFÉRENCES ET RAPPORTS DE CONGRÈS

368. AGOULT (d'), *Rapport au Congrès des ports de commerce, La Rochelle, 22 au 25 août 1909, sur le régime administratif et économique des ports de commerce*, publié par le Syndicat de la Presse maritime, Paris, 1909.
369. ARMAND (A.), « Rapport à la Chambre de commerce de Marseille sur l'autonomie des ports », *Le Monde économique*, p. 1283, 1320, 1353, 1386 et 1413, de 1909.
370. AXELSON (S.), « Perspectives d'avenir en matière portuaire », Association polytechnique de Goteborg, 1967.
371. BAUDELAIRE (G.), « Les régimes administratifs comparés des grands ports de l'Atlantique Nord », Rapport au Colloque international sur les grands ports et trafics de l'Atlantique Nord, de la Fondation française d'études nordiques de Rouen, mars 1968 (non consulté).

372. BEAU, « Les ports aux colonies », Conférence, Association des grands ports français, 1942.
373. BÉTOUS (L.), « La gestion des ports dans les territoires relevant du ministre de la France d'outre-mer », XXX^e Conférence des Chambres de commerce de la Méditerranée et de l'Afrique française, Marseille, 1955.
374. *Idem*, « Le rôle respectif de la Chambre de commerce et du port autonome sous le régime de la loi du 29 juin 1965 », Discours prononcé à Marseille, *J.M.M.*, 1966, p. 573.
375. BRUNET (H.), « Rapport à la Chambre de commerce de Bordeaux, à l'occasion d'une mission dans les ports de Belgique et de Hollande », *Procès-verbaux*, 1884, p. 853.
376. CALLET (P.), *L'organisation du port de Hambourg*, Etude présentée à l'Association des grands ports français, 7 octobre 1959 (tiré à part), Port autonome du Havre, 1959.
377. CASTLE (Miss B.), « La nationalisation des ports britanniques », Discours prononcé à Liverpool, mai 1966, in *Journal of Commerce*, de Liverpool.
378. CHAUMET, « L'autonomie des ports », Conférence faite à la Commission de la Marine marchande au Comité des conseillers au commerce extérieur, 26 janvier 1909.
379. Congrès de l'Outillage public et privé de la France d'outre-mer, Paris, 1937, *passim*.
380. Congrès des administrateurs de ports, Gênes, octobre 1963, *passim*.
381. COURAU (P.), « Eléments de compétitivité des ports français et étrangers de la Communauté économique européenne », Association des grands ports, 4 avril 1962, *J.M.M.*, p. 753.
382. *Idem*, « Réflexions et suggestions sur le projet de modification du régime des ports », *Idem*, 3 mars 1965.
383. COURTAIGNE (M.), « Les expériences de décasualisation des dockers britanniques », *Idem*, 9 octobre 1946.
384. *Idem*, « L'adaptation des ports de commerce à leurs fonctions dans l'économie nationale », *Idem*, 1943.
385. DELWAIDE (L.), « Communication sur les modes de gestion des ports maritimes », Congrès international des administrateurs de ports, Gênes, 1961.
386. DESBIEF, Note lue lors de la réunion des présidents et délégués des Chambres de commerce, Paris, 17 janvier 1909, au sujet de la simplification des formalités administratives en matière de travaux dans les ports, *P.V.*, Chambre de commerce de Bordeaux, janvier 1908, p. 30 et suiv.
387. DUFOUR (M.), « Le port d'Anvers dans le passé, le présent, les perspectives d'avenir », Association de grands ports, 4 mars 1960.
388. GUITONNEAU, « Le port de Rotterdam, ses moyens, son organisation, ses ambitions », *Idem*, 8 juillet 1959. ,
389. HERSENT (G.), « La réforme du régime de nos ports de commerce », Rapport-conférence à la Fédération des industriels et commerçants français, 13 novembre 1909, *Journal de la Fédération*, décembre 1909.
390. *Idem*, Rapport au Congrès général du Génie civil, sur l'utilisation des ports de commerce, Paris, 1916.
391. *Idem*, Rapport au Comité consultatif des Arts et Manufactures, Paris, 1919.

392. HUYARD (E.), Rapport précisant la position des Chambres de commerce des ports maritimes sur la proposition de loi déposée par M. Claveille, ministre des Travaux publics, sur l'autonomie des ports, Chambre de commerce de Nantes, *Travaux*, 1919-1920, p. 51.
393. JACQUET (M.), « Le choix des investissements par le pouvoir central et la gestion autonome à caractère industriel et commercial caractérisant le nouveau régime des grands ports », Discours prononcé à Rouen le 4 mai 1964, *J.M.M.*, 1964, p. 1112.
394. JOLY (de), *L'organisation administrative du port de Paris, critique et projet de réforme*, Extrait du rapport présenté à la Commission de Paris port de mer, Imprimerie nationale, 1912.
395. GUÉRITTE (J.J.), « Etude sur l'autonomie des ports de commerce et l'outillage économique de la France ». Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, section de Londres, 1912.
396. KERN (H.), *Le trafic du port de Hambourg et la politique des investissements*, Hambourg, 1967.
397. LAVAL (D.), « La politique des investissements en matière portuaire », Chambre de commerce, Le Havre, 24 mars 1960, *Travaux*, p. 234.
398. LAVAL (D.), « L'état actuel et les perspectives des ports français », Académie de Marine, 3 juin 1960.
399. LEMAIGNEN (G.), « Installations portuaires, exploitation des ports aux colonies », Conférence faite, le 14 avril 1943, au Centre d'études supérieures des transports, Paris.
400. MAURY, Rapport au Congrès des ports de commerce, La Rochelle, août 1909, sur les travaux maritimes des ports de commerce.
401. MEUNIER (M.), « Les travaux de la commission des transports et communications en vue de l'établissement du Troisième Plan de modernisation et d'équipement », Association des grands ports français, 8 octobre 1958.
402. MORRIS-GIFFORD (M.), « La politique du National Ports Council et la politique générale des ports britanniques », Rapport au Colloque international sur les grands ports et trafics de l'Atlantique Nord, Fondation française d'études nordiques de Rouen, mars 1968 (non consulté).
403. PELTIER, « Causes de l'insuffisance des crédits portuaires », Association des grands ports, 7 novembre 1956.
404. PERVINS (D.), « Le port de Londres, ses caractéristiques, son administration... », Rapport au Colloque international sur les grands ports et trafics de l'Atlantique Nord, Fondation française d'études nordiques de Rouen, mars 1968 (non consulté).
405. PESCE (B.), « Mémoire sur le régime de gestion des ports italiens », Congrès national d'études sur la gestion des ports, Cagliari, octobre 1966.
406. PINTON (P.), « Les directives du troisième plan de modernisation et d'équipement en matière portuaire », Association des grands ports, 6 juin 1956.
407. PRIEUR, « La ratification du traité de communauté européenne... », *Idem*, 3 octobre 1957.
408. *Idem*, « La communauté économique européenne et les transports, Etat et tendances actuelles », *Idem*, 8 octobre 1958.
409. RASTOIN, « Communication donnant les raisons pour lesquelles le

- port de Marseille n'a pas demandé à bénéficier du régime de la loi du 12 juin 1920 », Association des grands ports, 1923.
410. ROGLIANO (M.), « Les ports français devant le Marché commun », Communication aux Journées nationales pour la mise en valeur de la France et l'aménagement du territoire, Marseille, juillet 1958.
 411. RONCAYOLO (M.), « Sociologie de la population des ports », Rapport au Colloque international sur les grands ports et trafics de l'Atlantique Nord, Fondation française d'études nordiques de Rouen, mars 1968 (non consulté).
 412. ROUVILLE (A. de), « Les ports coloniaux », *Congrès de l'Outillage public et privé de la France d'outre-mer*, Paris, Larose, 1937.
 413. ROYERS, Mémoire sur les concessions, *X^e Congrès des Instituts de Navigation*, Milan, 1905.
 414. SCHATTSCHNEIDER (Dr), « L'administration du port de Hambourg », 9^e session d'information du Comité de l'administration publique de l'Union de l'Europe occidentale, 1958.
 415. TACONET (M.), *Exploitation et administration des ports de commerce*, Rapport adressé à la Chambre de commerce du Havre, Le Havre, Imprimerie du XX^e siècle, 1905.
 416. TOUTAIN, Rapport sur le projet d'autonomie à la Chambre de commerce du Havre, *Journal du Havre*, 3 octobre 1909.
 417. TERREL (R.), « La réforme des ports et l'interprétation du traité de Rome », Conférence nationale des usagers des transports et de la navigation maritime, 8 avril 1963.
 418. TERROL (R.), « La réforme du régime des ports », Conférence devant la Conférence nationale des usagers des transports, 3 février 1966.
 419. VIAL et LÉVÊQUE, Rapport au Congrès international de navigation, Venise, 1931.
 420. VAN GEETRUYEN (Pr J.), « Le Plan Delta », Chambre de commerce d'Anvers, 1956.
 421. WINTER, Communication sur l'administration du port de Hambourg, *X^e Congrès des Instituts de navigation*, Milan, 1905.
 422. Ville de Hambourg, Rapport sur l'industrialisation de l'arrière-pays d'un grand port international, Réunion portuaire de Hambourg, juin 1964.

III. — OUVRAGES DOCUMENTAIRES

III-1. DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

423. BRINDEAU, Rapport au Sénat au nom de la Commission de l'outillage national sur le projet de loi relatif à l'autonomie des ports de commerce.
424. BRUN (R.), Rapport au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi sur les ports maritimes autonomes. Sénat, 6 mai 1965, annexe n° 153.
425. CHAUMET, Rapport à la Chambre des députés, au nom de la Commission du Commerce et de l'Industrie, sur le projet de loi sur le régime des ports maritimes de commerce, Chambre des députés, 1910, annexe n° 3113.
426. Commission extra-parlementaire des grands travaux de navigation, 1912 ; Travaux in *Les grands travaux publics*, 1917, p. 249 et suiv.

427. CORDESSE (A.), Rapport au Conseil économique et social sur l'adaptation des ports français aux nouvelles exigences du trafic et à la concurrence du Marché commun, 1968 (non consulté).
428. COURAU (R.), Rapport au Conseil économique et social sur la loi portant réforme du régime des ports autonomes, au nom de la section des Travaux publics, des Transports et du Tourisme, 1965.
429. CROLARD, Rapport au nom de la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés, sur le projet de loi concernant l'autonomie des ports, Documents parlementaires, Chambre, 1919, n° 6707.
430. BRINDEAU, Rapport au nom de la Commission sénatoriale de l'Outillage national sur le projet de loi concernant l'autonomie des ports de commerce, *J.O.*, Sénat, annexe, p. 336.
431. DUMORTIER (M.), Rapport d'information sur le régime de gestion des ports de commerce, Assemblée nationale, 1964, n° 1021.
432. DUSSEAUX (M.), Rapport au nom de la Commission de la Production et des échanges sur le projet de loi sur les ports maritimes de commerce, Assemblée nationale, 1964-1965, annexe n° 1304.
433. KAPTEIN (M.), Rapport sur la politique commune des transports et des ports maritimes, Commission des transports de l'Association parlementaire européenne, 1962.
434. PEYTRAL, Rapport au Sénat au nom de la Commission de l'Outillage national, sur le projet de loi sur le régime des ports maritimes de commerce, annexe n° 186 de 1920.
435. LACHÈVRE (R.), Rapport au Sénat au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi portant réforme du régime relatif aux droits de port et de navigation, Sénat, annexe n° 249 de 1966-1967.

III-2. DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

436. ACKERMAN (L.), *The legal position of ports in the United kingdom*, Note, Port of London Authority, 1964.
437. BERGOUNGON, Rapport de mission sur le régime des ports de commerce étrangers et en particulier sur le consortium de Gênes, *Journal officiel*, 1907, p. 1075.
438. Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

1 ^{er} rapport,	<i>J.O.</i> ,	Documents administratifs,	21-8-1949.
2 ^e	»	»	26-2-1951.
3 ^e	»	Paris, Imprimerie nationale,	25-7-1952.
4 ^e	»	»	22-7-1954.
5 ^e	»	»	27-12-1956.
6 ^e	»	»	28-7-1958.
7 ^e	»	»	8-11-1960.
8 ^e	»	»	16-11-1962.
9 ^e	»	»	7-12-1964.
10 ^e	»	»	28-4-1967.
439. COURAU (R.), Rapport au Conseil économique et social sur la loi portant réforme du régime des ports autonomes, au nom de la section des Travaux publics, des Transports et du Tourisme, 1965.
440. DUQUESNE et FERNANDEL, Rapport du sous-groupe « Procédures douanières du groupe « Marine marchande » du Centre national du commerce extérieur, Paris, 1966.

441. GAVOIS et CHOUSAT, Rapport du sous-groupe « Manutention » du groupe « Marine marchande » du Centre national du commerce extérieur, Paris, 1966.
442. Gouvernement général de l'Indochine, Les ports autonomes de l'Indochine, 1934.
443. MINISTÈRE DES FINANCES, Instruction générale M-I relative à la comptabilité des établissements publics nationaux à caractère administratif, 1954.
444. MINISTÈRE DES FINANCES, Direction de la comptabilité publique, plans comptables des ports autonomes du Havre et de Bordeaux.
445. MINISTÈRE DE LA GUERRE, Ministère des Travaux publics, L'exploitation des ports maritimes pendant les trois premières années de la guerre, Paris, Imprimerie nationale, 1917.
446. MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, Note sur l'exploitation des ports d'Anvers et de Rotterdam, Paris, 1920.
447. MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES TRANSPORTS, Projet de loi déposé par le (...) aux autres départements ministériels intéressés sur la réforme du régime administratif et financier des ports maritimes, dit « projet Buron », Paris, septembre 1961, avec rapport.
448. PEAT, MARWICK and MITCHELL, Report on the financial policy of the Port of New York Authority, New York, 1962.
449. PLOCK et LARROCHE, *Etude sur les principaux ports de commerce de l'Europe septentrionale*, Paris, I.N., 1882.
450. PORT AUTONOME DE BORDEAUX, *Rapports annuels du Président du Conseil d'administration*, 1925-1930.
451. *Idem*, *Port autonome de Bordeaux, son organisation, ses moyens, ses trafics, son rôle*, 1962.
452. *Idem*, *Budget 1964*.
453. *Idem*, *Comptes 1964*.
454. PORT AUTONOME DU HAVRE, *Budget et comptes de 1956*.
455. *Idem*, *Concession des docks et entrepôts du Havre*, note, 1907.
456. *Idem*, *Textes sur l'autonomie*, 1945.
457. *Idem*, *Plan comptable particulier*, 1960.
458. PORT AUTONOME DE STRASBOURG, *40^e anniversaire, 1926-1966*, Strasbourg, 1966.
459. PORT OF BRISTOL AUTHORITY, *Port of Bristol*, 1965.
460. PORT OF MANCHESTER, *Port of Manchester*, 1965.
461. PORT OF NEW YORK AUTHORITY, *The organisation of the Port Authority*, 1962.
462. *Idem*, *Annual report, 1963*, New York, 1964.
463. *Idem*, *Report of the New Jersey Senate Investigating Committees, 1963*, Port of New York, 1965.
464. MINISTRY OF TRANSPORT, Report of the Committee of inquiry into the major ports of Great Britain (dit « rapport Rochdale »), H.M.S.O., Londres, 1962.
465. POIRIER (L.), « Situation des ports français dans le Marché commun », Conseil économique et social, section des Travaux publics, J.O., C.E.S., n° 13 du 19 juillet 1962.
466. SAGNE (N.), *Rapport du groupe d'étude et de travail « Commerce extérieur-Marine marchande » du Centre national du commerce extérieur*, 1966.
467. ISRAEL PORTS AUTHORITY, *Annual reports, 1962-1966*.

III-3. DOCUMENTS PROFESSIONNELS (anonymes)

468. Association nationale pour le développement des travaux publics, Travaux des Congrès : 1^{er} congrès (Paris, 1900), 2^e (Paris, 1903), 3^e (Bordeaux, 1907), 4^e (Paris, 1912).
469. *Idem*, Circulaire sur le développement de l'outillage national, adressée aux députés et aux sénateurs, Paris, 1914.
470. *Idem*, *Les grands travaux publics*, ouvrage collectif, Paris, 1917.
471. ASSOCIATION DES GRANDS PORTS FRANÇAIS, « Le régime administratif des ports non autonomes », note, janvier 1931.
472. *Idem*, Congrès des ports maritimes, Paris, 8-11 novembre 1937, Vannes, Lefoyle et Lamanzelle, 1938.
473. *Idem*, « La suppression des ports autonomes », 1939.
474. *Idem*, « Origine et évolution du régime des ports de commerce », Paris, 1962.
475. *Idem*, « Observations sur un projet de réforme du régime administratif et financier des ports maritimes », 1962.
476. *Idem*, Travaux divers, 1950-1967.
477. CHAMBRE DE COMMERCE DE BORDEAUX, *Procès-verbaux*, lettres et mémoires.
478. CHAMBRE DE COMMERCE DE CAEN, *Procès-verbaux*, 1954-1966.
479. CHAMBRE DE COMMERCE DE DUNKERQUE, *La Chambre de commerce de Dunkerque, bi-centenaire de sa fondation*, Dunkerque, 1900.
480. *Idem*, *Comptes rendus des séances*, 1953-1966.
481. CHAMBRES DE COMMERCE DE FRANCE, *Réunions des présidents*, 1908-1918.
482. CHAMBRE DE COMMERCE DU HAVRE, *Comptes rendus des séances*.
483. *Idem*, Correspondance et documents, 1918-1920.
484. CHAMBRE DE COMMERCE DE MARSEILLE, *Recueil de documents sur l'autonomie des ports*, Marseille, 1918-1920, 2 vol.
485. *Idem*, Note de documentation n° 8, « Le régime administratif du port de Marseille », 1965.
486. *Idem*, « L'exploitation des ports », *Revue de la Chambre de commerce*, 1964.
487. *Idem*, « L'institution du port autonome de Marseille », même publication, avril 1966.
488. CHAMBRE DE COMMERCE DE NANTES, *Travaux*, 1953-1964.
489. CHAMBRE DE COMMERCE DE ROUEN, *Travaux*, 1954-1966.
490. CHAMBRE DE COMMERCE DE SÈTE, *Travaux*, 1878-1939.
491. CHAMBRE RÉGIONALE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE BASSE-NORMANDIE, *Etudes et travaux*, 1965.
492. COMITÉ CENTRAL DES ARMATEURS DE FRANCE, *Circulaires*.
493. Commission d'enquête sur le fonctionnement des ports français, 1924, p. 513 et 836.
494. CONFÉRENCE NATIONALE DES USAGERS DES TRANSPORTS, « Dans le Marché commun, les ports français risquent de ne pouvoir soutenir la concurrence des principaux ports étrangers », dans l'ouvrage collectif *Marine marchande 1961*, p. 159.
495. FÉDÉRATION MARITIME D'ANVERS, *Rapports annuels*, 1955, 1956, 1958, 1959, 1965.
496. *Idem*, *Livre blanc*, 1965, « Anvers, port national, problèmes d'actualité ».
497. FÉDÉRATION DES PILOTES DE FRANCE, Congrès 1951 à 1966.

498. INTERNATIONAL ASSOCIATION OF PORTS AND HARBOURS, Note, 1965.
499. *Idem*, « Objectifs et desseins du Comité pour le développement international des ports », 1965.
500. LUPORSI, « Le nouveau régime du pilotage », audition par le Conseil économique et social, 10 avril 1961.
501. RÉGION ÉCONOMIQUE DE BRETAGNE; *Procès-verbaux des réunions*, 1964.
502. Syndicat des commissionnaires de douane agréés de Rouen et de la région, « Sur l'examen de la situation actuelle des ports français qui appelle une réforme profonde s'inscrivant dans une réorganisation d'ensemble de l'économie du pays », 1956.
503. Union nationale des industries de la manutention dans les ports français, « L'industrie de la manutention dans les ports français », Paris, 1965.
504. Conférence des Présidents des Chambres de commerce de la Mer du Nord, « Résolutions sur la position de l'économie portuaire dans la Communauté économique européenne », Anvers, 1960.

III-4. DOCUMENTS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

505. KLINGHOFFER (S.), *A report on a preliminary survey of factors affecting the rates of freight in the sea-borne trade of the coast of Africa*, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis-Abéba, 1965.

IV. — DROIT POSITIF

IV-1. RECUEILS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

506. *Actes législatifs et dépenses concernant les travaux de navigation intérieure et maritime de 1814 à 1900*, Paris, Imprimerie nationale, 1902.
507. BLANCHARD, *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements, instructions sur la Marine*, Paris, 1849-1859, 3 vol.
508. ISAMBERT, JOURDAN et DECRUSY, *Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, Paris, Belin-Leprieur et Verdicie, 1825.
509. PARDESSUS (J.M.), *Collection des lois maritimes antérieures au dix-huitième siècle*, 6 vol., Paris, 1878.
510. *Recueil des actes réglementaires concernant le service des quartiers de l'Inscription maritime*, Paris, Imprimerie nationale, 4 vol., 1914-1917.
511. MINISTÈRE DE LA MARINE MARCHANDE, *Bulletin officiel* n° 16, Domainalité publique maritime.
512. *Idem*, volume n° 19, Pilotage.
513. VALIN (R.J.), *Nouveau commentaire sur l'Ordonnance de la Marine*, La Rochelle, Légier, 1766, 2 vol.

V. — JURISPRUDENCE

V-3. CONCLUSIONS

514. BRAIBANT, « Le transfert de l'affectation d'une partie du domaine public d'une collectivité à une autre sans intervention d'un trans-

- fert corrélatif de propriété, constitutif d'une mutation domaniale », Conclusions sur C.E., 23 octobre 1963, *R.D.P.*, 1963, p. 1191.
515. CHARDEAU, « La distinction de la taxe et de la redevance », Conclusions sur Syndicat national des transports aériens, C.E., 21 novembre 1958, S. 1958, J.205.
516. CHENOT (B.), « La nature de service public des activités privées d'exploitations portuaire », Conclusions sur C.E., 8 mai 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale, Dalloz 1944.164.
517. CORNEILLE, « Le domaine public maritime comprend le fond de la mer », Conclusions sur Piccioli, C.E., 17 février 1933, Dalloz 1333.3.29.
518. FOURNIER (J.), « Sur le régime juridique et comptable des établissements publics industriels et commerciaux », Conclusions sur C.E., 1^{er} juin 1960, Assemblée permanente des Présidents de Chambres d'agriculture, A.J.D.A. 1960.II.281, p. 330.
519. HAURIU (M.), « Police de la gestion et police de l'ordre public », Note.
520. HENRY, « La nature juridique des ports autonomes », Conclusions sur C.E., 17 avril 1959, Abadie, Lebon, p. 243.
521. HEUSANN (M.), « Le caractère de droit privé des rapports entre les usagers des services publics industriels et commerciaux et les tiers », Conclusions sur Ets Companon-Rey, C.E., 13 octobre 1961, A.J.D.A. 1962, p. 98.
522. LAURENT (P.), « Les critères respectifs de l'établissement public de droit administratif et du service public industriel et commercial », Conclusions sur C.E., 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, Dalloz, 1956, p. 759 et S. 1957, p. 38.
523. LONG (M.), « Le critère de la domanialité publique », Conclusions sur C.E., 1^{er} octobre 1956, Société Le Béton, Dalloz 1956, p. 681.
524. MOSSET (R.), « Le critère du service public industriel et commercial », conclusions sur C.E., 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, S. 1957.III.276, D. 1957.378.
525. PETITDEMANGE (R.), « La nature juridique des contrats passés par une chambre de commerce, concessionnaire de l'outillage public d'un port, et les usagers déposant des marchandises dans le port », conclusions sur Chambre de commerce d'Oran, T.A. Oran, 5 juin 1962, A.J.D.A., II, p. 43.
526. RIGAUD (M.), « Nature juridique de la Caisse nationale des marchés de l'Etat », conclusions sur C.E., 29 janvier 1965, Assemblée, Sieur L'Herbier, A.J.D.A. 1965.II.103.

V-4. NOTES DE JURISPRUDENCE

527. ALIBERT (R.), « Les contrats passés sur le domaine public », note sous T.C., Wormas, 5 mars 1934, Sirey 1938.II.57.
528. DRAGO (R.), « L'imposition à la patente d'un établissement public industriel et commercial », note sous C.E., section, 6 avril 1962, commune de Meudon, A.J.D.A. 1962.II.685.
529. HAURIU (M.), « Police de la gestion et police de l'ordre public », note sous C.E., 13 janvier 1903 ; « Chemins de fer économiques du Nord », S. 1904.3.19.
530. HAURIU (M.), « Le domaine du droit administratif n'est pas restreint à celui du service public, il s'étend à tout ce qui est sous

- la main de la naissance publique », note sous C.E., 10 juin 1921, Commune de Montségur, S. 1921.III.49.
531. PLANTEY (A.), « L'affectation comme critère de la domanialité publique », note sous C.E., 5 décembre 1952, Haydt, et C.E., 5 juin 1953, Ets Bresson, S. 1954.III.21.
532. JÈZE, « La notion de domaine public et le service public des activités privées d'exploitation portuaire », note sous C.E., 8 mai 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale, R.D.P. 1944.236.
533. LAMARQUE (J.), « L'assujettissement à la contribution des patentes des établissements publics à caractère industriel et commercial », note sous C.E., 28 octobre 1964, Ville d'Avignon, A.J.D.A. 1965. II.616.
534. LAUBADÈRE (A. de), « Les critères de l'établissement public », note sous T.C., 20 novembre 1961, Centre « Eugène Marquis », D. 1962. 389.
535. LIET-VEAUX (G.), « Port fluvial, affectation virtuelle et domanialité publique », note sous C.E., Section, 19 octobre 1956, Société Le Béton, R.A. 1956, p. 617.
536. MESTRE (A.), « Le domaine public est-il susceptible de location », note sous Cassation, 6 décembre 1940, S. 1941.I.169.
537. TROTABAS (L.), « L'assujettissement des établissements publics à l'impôt cédulaire », note sous C.E., 1^{er} mai 1931, Chambre de commerce de X..., S. 1932.3.17.
538. TROTABAS (L.), « La distinction de la taxe et de la redevance », note sous C.A. Aix, 2 mai 1952, D. 1952, p. 420.
539. WALINE (M.), « La distinction des établissements publics administratifs et industriels et la possibilité pour un établissement administratif de faire des opérations commerciales », note sous T.C., 23 novembre 1959, Société mobilière et immobilière de meunerie, R.D.P. 1960.676.
540. WALINE (M.), « Les contrats comportant occupation du domaine public », note sous T.C., 10 juillet 1956, Société des steeple-chases de France, R.D.P. 1957.522.
541. WALINE (M.), « Rôles respectifs de la notion de service public et des clauses exorbitantes de droit commun pour déterminer le caractère administratif d'un contrat », note sous C.E., 20 avril 1956, Bertin, R.D.P. 1957.101.
542. X..., « Le régime d'imposition à la contribution foncière des ports maritimes autonomes », note sous C.E., 31 mai 1929, Port autonome du Havre, S. 1930.III.113.

INDEX

(Les chiffres renvoient aux numéros des paragraphes)

- Abidjan, 10, 269, 337, 471, 524.
Aéroports, 10, 62.
Afrique francophone, 6, 268 et s., 322, 471, 506.
Agence transéquatoriale des communications, 303, etc.
Alger, 246, 271, 316, 470.
Allemagne, 6 (voir Hambourg, Brème).
Amiral de France, 32 et s., 493 et s.
Anvers, 10, 11, 45, 48 et s., 208, 360, 386.
Arcachon, 57 et s., 94.
Association des agents et consignataires de navires du port de Marseille, 244.
Association des grands ports français, 7, 189, 245, 563.
Association internationale permanente des congrès de navigation, 564.
Association internationale des ports, 565 et s.
Autonomie (sous l'Ancien Régime), 26.
Autorités portuaires, 5, 273 et s., 348 et s.
Avances, 174.
Barcarès, 57.
Bayonne, 35.
Belgique, 6, 10, 11, 45, 48 et s., 129, 181, 191, 383, 386.
Beyrouth, 69 et s.
Biserte, 69.
Bône, 346.
Bordeaux, 28 et s., 56, 185, 233 et s., 313, 320, 375, 424.
Bougie, 246, 271, 316.
Boulogne, 10, 35.
Brème, 106.
Brest, 11.
Bristol, 46.
Britigh Transport Commission, 377.
Britigh Transport Dock Board, 276, 378.
Bruges, 191.
Bruxelles, 191.
Buchaman, 69.
Budgets, *passim* et 448 et s.
Budget fonctionnel, 469.
Cameroun, 130, 525.
Canada, 295.
Cancalle, 57.
Capitaine de port (Ancien Régime), 27, 494.
Casablanca, 11, 119, 321.
Collectivités locales, 24 et s., 54 et s., 186 et s.
Chambres de commerce, 78, 95, 134, 140 et s., 174 et s., 215, 226 et s., 244 et s., 261, 264, 322, 333, 368, 424 et s., 448 et s.
Chemins de fer, 114 et s., 229, 232, 431.
Clyde Navigation Trust, 274 et s.
Commandant de port, 508 et s.
Voir capitaine de port, officiers de port.
Commissions, 132 et s., 225 et s., 242, 360, 499.
Commission des Offices, 328, 450.
Commission Rochdale, 278, 353, 378.
Common law, 5.
Compétence, 110 et s.
Colonies françaises, 69 et s., 76, 471, 521 et s.
Concessions, 22, 58, 79 et s., 140

- et s., 214, 226, 320 et s., 388, 436
 et s. (entreprises privées), 68
 et s. (municipales), 55 et s.
 Conférence nationale des usagers
 des transports, 244.
 Congo, 115.
 Comité de direction, 233.
 Conseil économique et social, 9.
 Conseil supérieur des voies de
 communication, 144.
 Copenhague, 223.
 Corporations, 38.
 Contrôle, 227, 229, 237, 240, 326
 et s., 506.
 Coordination, 242, 527 et s.
 Côte-d'Ivoire. Voir Abidjan, 524.
 Conseil d'administration, 215 et s.,
 226, 231 et s., 237, 249, 254, 259,
 264 et s., 308 et s.
 Cotonou, 11, 115, 269, 299, 526.
 Couronne britannique, 5.
 Cros de Cagnes, 57 et s.
 Dahomey, 525.
 Dakar, 10, 115, 130, 268, 290 et s.,
 299.
 Décentralisation, 20, 241, 242.
 Déconcentration, 241, 490 et s.,
 527.
 Direction des ports maritimes, 375.
 Directeur, 198, 217, 222, 229, 232,
 236, 237, 249, 254, 264 et s., 289
 et s., 449, 452 et s., 499 et s.
 Docks and Harbour Association,
 380.
 Domaine, 2, 39 et s., 226 et s., 232,
 236, 256, 308 et s., 416 et s.
 Domaine public maritime, 4, 5,
 417 et s.
 Douala, 130, 525.
 Douane, 2, 4, 525.
 Droit international, 2.
 Droit romain, 5.
 Dunkerque, 10, 35, 75, 181, 244,
 422.
 Escout, 48.
 Droits de port, 27 et s., 388 et s.
 (Ancien Régime), 174 et s., 392
 et s. (de tonnage), 207, 249, 388
 et s., 402 et s., 471 (de quai).
 Emprunts, 226.
 Espagne, 6.
 Etablissement public, 237, 249,
 258, 308 et s., 332 et s.
 Etats-Unis d'Amérique, 4, 5, 6, 40
 et s., 48, 360, 504, 563 et s.
 Exploitation des ports, 17.
 Fécamp, 10, 242.
 Fédérations maritimes, 9.
 Financement, 174, 207, 222, 229,
 249, 256, 348 et s.
 Ghazaouet, 302.
 Grand Bassam, 69 et s., 108 et s.,
 115.
 Fonds de développement..., 375.
 Gênes, 213-244.
 Ghana, 115.
 Glasgow, 273.
 Goteborg, 223.
 Grand Bassam, 108 et s., 115 et s.,
 271.
 Grande-Bretagne, 2, 5, 10, 46, 50,
 181, 128, 208, 273 et s., 353, 360,
 377, 504.
 Grau Saint-Ange, 57.
 Guerre de 1914-1918, 198, 229, 231,
 496 et s.
 Haiphong, 230, 497.
 Hambourg, 10, 101 et s., 214, 360.
 Haute-Volta, 299.
 Hollande (cf. Rotterdam), 6, 181.
 Honfleur, 35, 164, 374.
 Hull, 274.
 Humber, 274.
 Impôts, 474 et s.
 Infrastructure, 348 et s.
 Ingénieur en chef, 229, 236, 495
 et s.
 Investissements, 9, 241, 243, 249.
 Israël, 279.
 Kaolack, 159, 293.
 Kehl, 300, 569.
 Kpeme, 83.
 Lagos, 17, 294, 299, 321.
 La Hougue, 30.
 La Rochelle, 29 et s., 233.
 Le Havre, 10, 69 et s., 77, 146,
 174, 181, 191, 233 et s., 242, 244,
 313, 320, 374, 480 et s. et *passim*
 (Ecole havraise), 11, 16, 36, 56,
 69.
 Leith, 273.
 Le Tréport, 242.
 Libreville, 108.
 Liverpool, 273 et s.
 Londres, 64, 69, 273 et s., 326, 380.
 Lorient, 85 et s.
 Madagascar, 4.
 Magrheb, 6, 267.
 Manchester, 69.
 Mali, 293 et s., 299.
 Marché commun, 10, 202, 387.
 Maroc, 119, 267, 269, 321.
 Menton, 90 et s.
 Mersey Docks and Harbour Board,
 274 et s., 380.
 Marseille, 10, 11, 27 et s., 55, 69,
 78, 146, 193, 233, 422.
 Mulhouse, 269.
 Municipalités. Voir Collectivités
 locales.

- Nantes, 161, 233, 244, 422.
 Nemours, 11, 301.
 Newcastle, 273.
 New York, 284 et s.
 Niger, 299.
 Nigeria, 2, 17, 294.
 Océanie, 4.
 Officiers de port, 26 et s., 37, 494, 508 et s.
 Oran, 246, 316.
 Ordonnance de 1681, 2, 31 et s.
 Orly, 9, 262.
 Oslo, 223.
 Outillages, 17, 58, 151 et s. (Voir Concessions), 208, 226, 241, 320 et s., 324.
 Ouvrier du port, 220 et s.
 Papeete, 70.
 Paris, 64.
 Passagers, 13.
 Pays-Bas, 11-14.
 Pêche, 84 et s.
 Péages, 226, 232, 397 et s., 404 et s.
 Pilotage, 538.
 Plaisance, 90 et s.
 Plan Freycinet, 374.
 Planification, 9, 218, 223, 242, 249, 374 et s.
 Pointe Noire, 303.
 Police des ports, 2, 17, 26 et s., 61 et s., 71, 92, 226, 308 et s., 508 et s., 518.
 Politique portuaire, 8, 249.
 Ponts et Chaussées (Administration), 2, 249, 367, (Conseil général des) 178, 314, 425 et s., (Ingénieurs des) 38, 177, 178, 226, 249.
 Ports autonomes, 5, 20, 21, 134, 168 et s.
 Port-Bouët, 76, 108 et s., 115 et s., 271.
 Port autonome, 5, 10, 21, 134.
 Port de pêche, 84 et s.
 Port-Etienne, 83.
 Port-Gentil, 108.
 Port-Joinville, 57.
 Port non autonome, 20, 21, 22 et s., 125, 236, 240, 472.
 Port militaire, 15.
 Port Saint-Louis-du-Rhône, 233.
 Portugal, 6.
 Président du Conseil d'administration, 229, 232.
 Projet Buron, 200, 218, 334.
 Rabat-Salé, 69.
 Recettes, 255.
 Redon, 12.
 Régime international des ports, 2.
 Révolution, 37.
 Rosario, 69.
 Rotterdam, 11, 44, 322, 360, 386.
 Rouen, 10, 11, 30, 33, 164, 181, 242, 244, 374.
 Rufisque, 160.
 Safi, 117.
 Saïgon, 69 et s., 230, 497.
 Saint-Laurent (Canal), 300.
 Saint-Louis, 108, 293.
 Saint-Malo, 11, 35, 57.
 Saint-Raphaël, 60 et s.
 São-Paulo, 69.
 Sassandra, 109.
 Sète, 184.
 Sfax, 69.
 Service maritime, 134, 314, 424.
 Service central des ports maritimes, 499.
 Southampton, 276.
 Stockholm, 223.
 Strasbourg, 163 et s., 254 et s., 312, 342, 569.
 Superstructure, 348 et s.
 Tanger, 70 et s.
 Tarifs, 363.
 Taxes. Voir Droits.
 Théoule, 57.
 Technocratie, 221.
 Territoires d'Outre-Mer, 263 et s., 297 et s., 519, 321 et s.
 Thames Conservancy Board, 274.
 Traité de Rome, 10, 387.
 Travaux portuaires, 17-58.
 Travaux portuaires, 17, 71, 227 et s., 232.
 Trinity House, 269, 276.
 Tunisie, 267, 280.
 Tyne Improvement Commission, 275.
 Union des Chambres de commerce maritimes, 7, 231, 245, 375.
 Wharfs (Voir Grand-Bassam, Port-Bouët, Cotonou), 437.
 Ziguinchor, 293.
 Zones industrielles portuaires, 249.

Vu,
Le président de la thèse,
M. PEQUIGNOT.

Vu,
Le Doyen de la Faculté de Droit
de Montpellier,
M. PEQUIGNOT.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Université de Montpellier,
M. RICHARD.

TABLE DES MATIERES

(Les numéros se rapportent aux pages)

PRÉFACE	I
---------------	---

INTRODUCTION GENERALE

1. La notion de port maritime	11
2. La notion de politique portuaire	17
3. La notion de fonction portuaire	26

PREMIERE PARTIE

LE CHOIX DES REGIMES DE GESTION ET LA DIVERSITE APPARENTE DES PORTS MARITIMES

Introduction	33
--------------------	----

TITRE PREMIER

LE PORT NON AUTONOME

CHAPITRE I : <i>Les régimes de gestion à faible intervention étatique.</i>	37
Section 1 : La gestion des ports par les collectivités locales	38
§ 1. — <i>L'évolution historique du régime français</i>	38
A. La conquête du contrôle des ports par les collectivités locales	38
B. La reconquête du contrôle des ports par le pouvoir central	42
§ 2. — <i>Les formes modernes de la gestion des ports par les collectivités locales</i>	52
A. La concession générale de direction	52
B. La conoession limitée d'exploitation	59
Section 2 : La gestion des ports par les entreprises privées	71
§ 1. — <i>La concession classique de port non spécialisé</i>	72
A. Caractères généraux des concessions non spécialisées.	72
B. Etude critique des concessions non spécialisées ...	78
§ 2. — <i>La concession moderne de port spécialisé</i>	84
A. La concession de port spécialisé dans les produits en vrac	84

B. La concession de port de pêche	85
C. La concession de port de plaisance	89
CHAPITRE II : <i>Les régimes de gestion avec forte intervention étatique</i>	95
Section 1 : La tendance au regroupement fonctionnel	96
§ 1. — <i>Les formes d'action immédiate de la puissance publique</i>	96
A. Les régimes d'intégration du port à l'Etat	96
B. Le port exploité en régie d'Etat	101
§ 2. — <i>Les formes d'action médiate de la puissance publique</i> ..	106
A. La gestion du port par un établissement public non portuaire	106
B. La gestion du port par plusieurs services ou établissements publics	111
Section 2 : Le choix de la dispersion fonctionnelle	113
§ 1. — <i>La centralisation limitée de la direction</i>	114
A. Les schémas d'adminisiration	114
B. Les organismes consultatifs	120
§ 2. — <i>La décentralisation contrôlée de l'exploitation</i>	124
A. Le cadre traditionnel des concessions d'outillage	125
B. L'évolution moderne des concessions d'outillage	138
Conclusion du titre premier	147

TITRE SECOND

LE PORT AUTONOME

CHAPITRE III : <i>La notion d'autonomie et de port autonome</i>	151
Section 1 : La doctrine de l'autonomie	151
§ 1. — <i>La doctrine consulaire de l'autonomie</i>	152
A. Les origines de la doctrine consulaire de l'autonomie.	152
B. La formulation de la doctrine consulaire de l'autonomie	161
§ 2. — <i>La doctrine administrative de l'autonomie</i>	181
A. La réfutation de la thèse consulaire	181
B. L'élaboration de la doctrine administrative	181
C. La réfutation de la doctrine administrative par la doctrine socialiste	194
Section 2 : Le droit positif de l'autonomie	197
§ 1. — <i>Le régime facultatif de l'autonomie</i>	197
A. L'échec partiel de la loi du 5 janvier 1912	197
B. Le succès limité de la loi du 12 juin 1920	204
§ 2. — <i>Le régime obligatoire de l'autonomie</i>	213
A. La justification d'un régime obligatoire de l'autonomie	214
B. La mise en œuvre du régime obligatoire de l'autonomie	225
CHAPITRE IV : <i>La nature de l'autonomie et du port autonome</i>	233
Section 1 : L'autonomie, technique de gestion	233
§ 1. — <i>L'autonomie, technique internationale de gestion</i>	234
A. L'extension de l'autonomie en droit interne	234
B. L'extension du régime de l'autonomie dans les pays francophones	242
C. Le régime britannique d'autonomie des ports	252

TABLE DES MATIÈRES	541
§ 2. — <i>L'autonomie, technique de gestion inter-étatique</i>	259
A. La gestion interfédérale des ports	259
B. La gestion internationale des ports	268
Section 2 : Le port autonome, établissement public	277
§ 1. — <i>Le régime juridique du port autonome</i>	277
A. L'extension de la spécialité de l'établissement en matière administrative	278
B. L'extension de la spécialité de l'établissement dans le domaine industriel et commercial	286
C. L'extension du contrôle de l'Etat sur le port autonome	293
§ 2. — <i>La nature juridique de l'établissement</i>	299
A. Le port autonome, établissement public à missions multiples	300
B. Le port autonome, établissement public de l'Etat	305
Conclusion du titre second	309
Annexe à la première partie : Tableau des différents régimes de gestion des ports maritimes de commerce	311

DEUXIEME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DES REGIMES DE GESTION ET L'UNITE REELLE DES PORTS MARITIMES

Introduction	317
--------------------	-----

TITRE TROISIÈME

LE PORT, INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE ECONOMIQUE

CHAPITRE V : <i>Le régime juridique de la gestion</i>	321
Section 1 : Le régime des investissements	321
§ 1. — <i>Le financement des investissements portuaires</i>	323
A. Les régimes monistes de financement	323
B. Les régimes dualistes de financement	332
§ 2. — <i>La politique de planification</i>	343
A. La planification en régime centralisé	344
B. La planification en régime décentralisé	349
C. La planification internationale	355
Section 2 : Le régime des droits de ports	357
A. La structure de la fiscalité portuaire	358
B. La nature des droits de port	367
C. La réforme des droits de port	372
CHAPITRE VI : <i>Le cadre juridique de la gestion</i>	379
Section 1 : Le régime domanial et la prédominance du droit public	379
§ 1. — <i>La nature du domaine portuaire</i>	380
A. Port maritime et domanialité	380
B. Port autonome et domanialité	386
§ 2. — <i>Le régime juridique du domaine portuaire</i>	394
Section 2 : Le régime comptable et l'influence du droit privé	403
§ 1. — <i>L'influence du droit privé sur le régime comptable</i>	404

A. L'évolution des principes en matière comptable	404
B. L'application des principes nouveaux aux ports maritimes français	413
§ 2. — <i>Les conséquences de la gestion commerciale sur le régime fiscal</i>	423
Conclusion du titre troisième	433

TITRE QUATRIÈME

LE PORT, INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE
ADMINISTRATIVE

CHAPITRE VII : <i>Le port maritime, instrument de concentration étatique</i>	437
Section 1 : La concentration des fonctions internes	437
§ 1. — <i>La suprématie de la fonction directoriale</i>	438
A. Les origines de l'institution directoriale	438
B. Le régime moderne de l'institution directoriale	446
§ 2. — <i>L'effacement de la fonction de commandement</i>	450
A. Le déclin de la fonction de commandement dans les ports français	451
B. L'adaptation moderne de la fonction de commandement	461
Section 2 : La coordination et le contrôle des fonctions externes ..	467
§ 1. — <i>L'acceptation de la coordination et du contrôle</i>	467
A. La coordination des activités administratives	468
B. Le contrôle de la main-d'œuvre portuaire	471
§ 2. — <i>La résistance à la coordination et au contrôle</i>	472
CHAPITRE VIII : <i>Le port maritime, instrument d'influence technique</i>	487
§ 1. — <i>L'influence des techniciens sur les milieux portuaires</i> ..	487
A. Les faiblesses des milieux portuaires	488
B. L'homogénéité de l'administration portuaire	492
§ 2. — <i>L'association des techniciens aux milieux portuaires</i> ..	495
Conclusion du titre quatrième	499
CONCLUSION GÉNÉRALE	501
BIBLIOGRAPHIE	505
INDEX	533

ACHEVÉ D'IMPRIMER
EN MARS 1969
SUR LES PRESSES DES
IMPRIMERIES RÉUNIES
22, RUE DE NEMOURS
A RENNES, FRANCE

N° d'éditeur : 1287
Dépôt légal : 1^{er} trimestre 1969

